

Presidencia española

Retos en una nueva Unión Europea

2010

Presidencia española 2010

Retos en una nueva Unión Europea

Alicia Sorroza Blanco
Coordinadora

Editores:

© 2010. Instituto de Estudios Europeos
Universidad CEU San Pablo
Avda. del Valle, 21
28003 Madrid
www.idee.ceu.es

© 2010. Fundación Alternativas
c/ Zurbano, 29 28010 Madrid
www.falternativas.org

© 2010. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

Diseño, maquetación e impresión:
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.

Depósito legal: M-14591-2010
ISBN: 978-84-936991-8-5

Esta publicación no refleja necesariamente el punto de vista de los editores

Presidencia española 2010

Retos en una nueva Unión Europea



PRESENTACIÓN

9

Marcelino Oreja Aguirre, *Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo*

Gil Carlos Rodríguez Iglesias, *Director del Real Instituto Elcano*

Nicolás Sartorius, *Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas*

I. PRIORIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

17

Retos y desafíos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea

19

Diego López Garrido, *Secretario de Estado para la Unión Europea, MAEC*

Una Presidencia para una nueva Europa

26

Carlos Carnero, *Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, MAEC*

II. EL LARGO CAMINO HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

29

Hacia una política europea de inmigración. Un desafío para la Presidencia española de la Unión Europea

31

Carmen González Enríquez

Alicia Sorroza Blanco

Una nueva fase en la construcción de la política común de inmigración y asilo de la Unión Europea: el Programa de Estocolmo

58

Joaquín Arango

La política migratoria en la Unión Europea ¿una verdadera política común? Perspectivas para la Presidencia española 2010

64

Francisco Pérez Pérez

Los retos de la Presidencia española de 2010 en el ámbito de la inmigración

68

David Chico Zamanillo

III. EL RELANZAMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

73

Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional

75

Román Escolano

La relación económica más importante del mundo

102

Paul Isbell

La Unión Europea y los Estados Unidos: el futuro al alcance	106
Camilo Villarino	

Más allá de la gobernanza financiera: energía y agricultura en una Agenda Económica Renovada	111
Justo Corti	

IV. UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	117
---	------------

El Servicio Europeo de Acción Exterior: un instrumento para reforzar la política exterior	119
Clara Portela	

El Servicio Europeo de Acción Exterior y la formación de los funcionarios diplomáticos	147
José Antonio Martínez de Villarreal Baena	

Un paso más hacia una diplomacia común europea	149
Belén Becerril	

El Servicio Exterior de Acción Exterior y la nueva gobernanza de los asuntos exteriores europeos	154
Natividad Fernández Sola	

Una estrategia para el Servicio Europeo de Acción Exterior	159
Alfonso Egea	

V. REFLEXIONES FINALES	163
-------------------------------	------------

La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa	165
Alicia Sorroza Blanco	
Ignacio Molina	

ANEXOS	177
---------------	------------

Reseñas de los autores	179
-------------------------------	------------

Programa del seminario “Los Retos de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, 6 de noviembre de 2009	185
--	------------

Fotografías del seminario “Los Retos de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, 6 de noviembre de 2009	186
---	------------

Esquema del programa de la Presidencia española del Consejo de la UE, 1 de enero al 30 de junio 2010	188
---	------------

PRESENTACIÓN

Con ocasión de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea que España ejerce durante el primer semestre de 2010, el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, el Real Instituto Elcano y la Fundación Alternativas decidieron aunar esfuerzos y colaborar en un proyecto denominado “Los retos de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”.

Como parte de este proyecto –que recibió el apoyo y el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través del programa Hablamos de Europa– se desarrollaron diversas actividades, entre ellas un análisis en profundidad de algunos de los temas que se consideraban de especial interés para Europa y para la Presidencia española. Con tal motivo se encargaron diversos documentos de trabajo, en los que se analizan aspectos tales como las distintas facetas y dimensiones de la política de inmigración de la Unión Europea, las relaciones entre la Unión Europea y los EEUU, y el futuro del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Estos documentos fueron presentados y debatidos en un seminario organizado por las tres instituciones, que se celebró el 6 de noviembre de 2009 en la Universidad CEU San Pablo. En la sesión inaugural intervinieron el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, acompañado por el Director del Real Instituto Elcano, el Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos, y el Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas.

Este libro reúne los documentos de trabajo que se presentaron en el seminario, así como las contribuciones de otros expertos que aportaron sus comentarios especialmente para este volumen.

La reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, acontecimiento que marcará la actividad europea durante 2010, ha realzado aún más la relevancia de los temas elegidos. El Tratado de Lisboa sienta las bases y articula instrumentos (entre ellos el Servicio Europeo de Acción Exterior) para que la acción exterior de la Unión Europea sea más coherente y efectiva, lo que permitirá reforzar el diálogo y la cooperación con otros actores de relevancia global. Igualmente importante es el impacto de las novedades que aporta el Tratado de Lisboa en materia de Justicia e Interior, y en especial en materia migratoria, que podrían impulsar la consolidación de una de las políticas de mayor relevancia para el futuro de Europa.

No cabe duda de que la entrada en vigor de este nuevo Tratado tendrá una notable influencia en los seis meses de la presidencia rotatoria española y en el devenir de las

instituciones europeas durante los próximos años. Debe recordarse que es un Tratado que culmina siete años de trabajo, con varias conferencias intergubernamentales, un texto de Constitución Europea que no llegó a ver la luz, varios referenda de resultados negativos, etc. A pesar que el Tratado de Lisboa tiene limitaciones muy difíciles de soslayar, tanto de fondo como de forma, a lo que se debe sumar que es un texto complejo y de difícil lectura, debe resaltarse que incorpora, en lo sustancial, los aspectos novedosos introducidos por la fallida Constitución Europea, que pretendían mejorar la eficacia, legitimidad y credibilidad de la Unión Europea. Entre ellos cabe mencionar la creación del puesto de Presidente estable del Consejo Europeo y las nuevas funciones del Alto Representante, lo que afecta de lleno a las funciones y competencias de las presidencias rotatorias, que tendrán un papel más secundario que el que históricamente han desempeñado.

El contexto internacional en el que España asume la Presidencia del Consejo se presenta difícil y complejo, con la sombra de la crisis internacional económica y financiera planeando sobre la agenda europea de los próximos meses. A esto debe sumarse tanto una serie de problemas latentes (crisis energética con Rusia, conflicto de Oriente Medio, etc.) que pueden irrumpir en el primer semestre de 2010, como otros totalmente imprevisibles que inevitablemente deberán gestionarse, siendo un buen ejemplo de ello la crítica situación de Haití tras el sismo del 12 de enero de 2010.

Por todo ello, es especialmente interesante el primer apartado de este libro, que ofrece una detallada presentación de los retos y desafíos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea realizada por el Secretario de Estado de la Unión Europea, Diego López Garrido, en el seminario del 6 de noviembre de 2009. En la misma, se hace un recorrido del contexto europeo e internacional del primer semestre de 2010, subrayando las ideas fuerza que guiarán la actuación de nuestro país, así como sus prioridades.

A continuación, el Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, Carlos Carnero, nos anima a tomar conciencia del momento crucial que atraviesa la Unión Europea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Según sus palabras, la Presidencia española tendrá la "tarea de echar a andar una nueva Unión Europea".

El segundo apartado del libro se centra en la temática de la política europea de inmigración. Durante los últimos años, la Unión Europea ha avanzado

decididamente en una aproximación integral y global al desafío (y también oportunidad) que representa el fenómeno migratorio en territorio europeo. Como recuerdan Carmen González y Alicia Sorroza, España ha jugado un papel fundamental en la reciente y creciente implicación de la Unión Europea en cuestiones migratorias. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer, con muchos obstáculos y dificultades, antes de que se pueda hablar con propiedad de una política común de inmigración y asilo. Al mismo tiempo, el documento plantea una serie de ideas y reflexiones para impulsar la política migratoria de la Unión Europea durante y después de la presidencia rotatoria ejercida por España en el primer semestre del 2010.

Un instrumento fundamental para los temas migratorios son los programas plurianuales de cinco años, dos de los cuales –el de Tampere y el de La Haya– han arrojado un balance positivo. Durante la Presidencia sueca se cerró el tercero, conocido como Programa de Estocolmo, que estudia Joaquín Arango, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en su contribución a este volumen. El autor analiza sus fortalezas y debilidades, llegando a la conclusión de que el Programa de Estocolmo tiene más luces que sombras, y que la parte menos satisfactoria del documento es la referida a la inmigración legal, lamentablemente todavía muy poco desarrollada en el ámbito europeo.

Francisco Pérez, de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, además de analizar las principales líneas de acción de la Presidencia española en esta materia, llama la atención sobre las características propias de las decisiones acordadas en el ámbito de las políticas migratorias, y las consecuencias de lo que denomina “normas mínimas”, recordando que el punto de partida es una legislación nacional muy arraigada y muy dispar en los 27 socios europeos, a lo que debemos sumar su estrecha vinculación con la soberanía nacional de los Estados.

En su contribución, David Chico, asesor de la Secretaría de Estado de Inmigración y Migración, estudia el impacto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el ámbito migratorio. Asimismo, analiza brevemente los objetivos de la Presidencia española, que pretende impulsar la política de inmigración de la Unión Europea, poniendo especial atención a los temas de integración y de menores no acompañados.

La necesidad de construir una nueva relación entre la Unión Europea y EEUU es el tercer asunto que se analiza en el libro. La llegada al gobierno de los EEUU

del Presidente Obama en 2009 generó grandes expectativas sobre la posibilidad de relanzar una relación estratégicamente importante para ambas orillas del Atlántico. En este sentido, es fundamental que desde Europa se comprenda que las oportunidades o se aprovechan o se pierden. Por ello, se ha considerado relevante analizar la dimensión económica y financiera de las relaciones entre la Unión Europea y los EEUU a la luz del nuevo contexto internacional generado por la crisis. Desde esta perspectiva, Román Escolano analiza la notable interdependencia existente entre ambas regiones, muy visible en la actual crisis global, que en sus orígenes fue un fenómeno básicamente transatlántico. El autor destaca el camino recorrido en las relaciones entre la Unión Europea y EEUU y propone algunas ideas que pueden ser una buena base desde la cual crear una asociación estratégica y efectiva entre ambos socios.

Bajo el sugerente título de “La relación económica más importante del mundo”, Paul Isbell recuerda que, a pesar de que la relación económica bilateral Unión Europea - EEUU ocupa un lugar central en el escenario económico global, no podemos dejar de mirar hacia el futuro y contar con la emergencia de China e India como polos esenciales de un mundo multipolar. Isbell señala como tarea ineludible de Europa y EEUU la preparación para ese escenario y el establecimiento de las bases necesarias para ejercer un liderazgo que permita guiar a la economía mundial hacia estructuras más estables y seguras que las actuales. Camilo Villarino, nos advierte de la necesidad ineludible de que la Unión Europea y Estados Unidos actúen conjuntamente en el escenario internacional, ya que el futuro dependerá, en gran medida, del nivel de entendimiento y colaboración entre las dos orillas del Atlántico.

El debate actual sobre el nuevo modelo de gobernanza económica global no se limita solo a las cuestiones financieras. Justo Corti, del Instituto Universitario de Estudios Europeos, considera que la energía y la agricultura, a pesar de ser temas de gran sensibilidad y fuente de muchas discrepancias, deberían situarse en la agenda trasatlántica como una forma de avanzar hacia el consenso necesario para conformar un modelo de economía sostenible.

El cuarto apartado del libro se centra en un tema institucional de gran importancia y que aporta como novedad el Tratado de Lisboa, que ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009: el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Clara Portela, profesora en la *Singapore Management University*, hace una pormenorizada descripción de los orígenes y objetivos del Servicio Europeo de

Acción Exterior, así como las dificultades y controversias que surgirán según el modelo por el que se opte finalmente. Portela hace hincapié en el posible impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior sobre la coherencia y eficacia de la acción exterior europea, así como sus consecuencias para la organización de la diplomacia de los Estados miembros, entre ellos España.

Esta última cuestión es retomada por el Embajador Director de la Escuela Diplomática, José Antonio Martínez de Villarreal, quien señala que ante la ausencia de una Escuela Diplomática Europea, serán las academias e institutos diplomáticos de cada país los que deberán formar a quienes harán posible una diplomacia verdaderamente europea.

Asimismo, Belén Becerril, Subdirectora del Instituto de Estudios Europeos, señala que la idea de crear un servicio diplomático europeo se remonta a una resolución del Parlamento Europeo del año 2000. Becerril destaca también la importancia de mantener el papel esencial de la Comisión en la representación de los intereses europeos en terceros Estados, en el marco de sus competencias. Según la autora, la Comisión ha tenido un papel esencial en la representación de los intereses europeos en Bruselas y en terceros Estados, en gran parte gracias a su amplia red de delegaciones en el exterior, que según el nuevo diseño institucional, pasarán a estar bajo la autoridad del Alto Representante. Por todo ello, se advierte que existe un riesgo de incremento de la influencia del Consejo en competencias que hasta ahora correspondían a la Comisión.

El significado que para la integración europea tendrá el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior es analizado por Natividad Fernández Sola, de la Universidad de Zaragoza. En su opinión, el servicio diplomático debería contribuir a que la Unión Europea tenga mayor visibilidad en su representación internacional. Según la autora, este nuevo instrumento al servicio del Alto Representante significa un gran avance en la gobernanza de los asuntos exteriores europeos.

Cerrando este apartado, Alfonso Egea, de la Fundación Alternativas, plantea la importancia que tendrá el Servicio Europeo de Acción Exterior para que la Unión Europea pueda convertirse en un actor global, y considera tan relevante el diseño institucional de la diplomacia europea como la definición de la estrategia que guiará la política exterior de Europa.

A modo de conclusión se incorporan unas reflexiones generales sobre la Presidencia española y el momento que actualmente está atravesando la Unión Europea. Se

destaca la necesidad de que el proyecto europeo avance firmemente tanto en aquellas cuestiones analizadas en este volumen como en otras materias, que se presentan como esenciales para cumplir el objetivo final de la Unión Europea, que no es otro que la consecución del bienestar de sus ciudadanos en paz y libertad.

Por último, deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento a todos cuantos han contribuido a hacer posible este proyecto, y muy especialmente a los coordinadores del mismo: Belén Becerril, subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano, Alicia Sorroza Blanco, investigadora del Real Instituto Elcano, y Alfonso Egea, coordinador del panel sobre la Unión Europea de la Fundación Alternativas.

MARCELINO OREJA AGUIRRE

Presidente del Instituto Universitario de Estudios
Europeos de la Universidad CEU San Pablo

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS

Director del Real Instituto Elcano

NICOLÁS SARTORIUS

Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas

***PRIORIDADES Y PERSPECTIVAS
DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA***

RETOS Y DESAFÍOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Diego López Garrido, *Secretario de Estado para la Unión Europea, MAEC*

EL CONTEXTO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

España asumirá por cuarta vez la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, un momento clave tanto para España como para Europa en su conjunto. Este reto entraña una gran responsabilidad: durante los seis meses que durará la Presidencia, se representará a la Europa de los 27, y España ejercerá el liderazgo político de la Unión en una coyuntura marcada por no pocos desafíos, a saber:

- La crisis económica y financiera que marcará, sin duda, la agenda comunitaria de los próximos meses.
- La necesidad de gestionar el resultado de la Conferencia de Copenhague de diciembre de este año, que aprobará el régimen post-Kioto en materia de lucha contra el cambio climático.
- El establecimiento de una nueva agenda transatlántica que sienta las bases de una cooperación estrecha y efectiva con la nueva administración estadounidense para hacer frente, de manera conjunta, a los retos globales del s. XXI.
- La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, siendo España la responsable de la puesta en marcha de la batería de novedades institucionales en él prevista.
- Un nuevo Parlamento Europeo.
- Una nueva Comisión Europea.
- Una Europa de 27 Estados miembros y, de incorporarse Croacia, de 28.

A su vez, la Presidencia española del Consejo –que coincide con el 25º aniversario de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas por España y Portugal– debe forjar un perfil propio y una personalidad definida dentro del nuevo marco del Trío de Presidencias en equipo formado por España, Bélgica y Hungría. En virtud de esta novedosa figura que prevé el Tratado de Lisboa y que ya hemos puesto en marcha, el Gobierno de España está elaborando, en estrecha coordinación con los Gobiernos de Bélgica y Hungría, un marco estratégico general dentro del cual cada uno de estos tres países definirá su programa particular.

IDEAS-FUERZA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

La Presidencia española tendrá dos prioridades transversales que inspirarán su programa de cara a la consecución de cada objetivo prioritario específico: por una parte, el deber político y moral de potenciar dentro y fuera de la Unión el valor universal de la igualdad; y por otra, la necesidad de hacer una firme apuesta por el futuro a través de la innovación, la capacidad emprendedora, la ciencia y la tecnología. La Europa que España quiere y reivindicará durante su Presidencia es una Europa innovadora y avanzada, una Europa preparada para hacer frente a los retos del futuro y que tiene como valor esencial la igualdad en el bienestar y en las oportunidades –una igualdad que ha de entenderse, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, también en su dimensión externa: de ahí el papel protagonista que España desea dar a la cooperación al desarrollo como política de la Unión–.

Igualdad entre hombres y mujeres: la Presidencia coincidirá con un aniversario muy significativo: el 15º aniversario de la Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Pekín en 1995. España, durante su segunda Presidencia del Consejo, ya representó a la Unión Europea en dicha Conferencia, y ahora deberá presentar el informe de evaluación general sobre el Programa de Pekín –el llamado informe Beijing+15– ante Naciones Unidas. Igualmente durante nuestra Presidencia, la Comisión presentará al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones su Informe sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al tiempo que se celebrará un Consejo informal específico en materia de Igualdad y se promoverá la acción comunitaria en el ámbito prioritario de la violencia de género.

En materia de cooperación al desarrollo, la Presidencia española defenderá el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre la lucha contra la pobreza en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Se impulsará el Partenariado Estratégico Unión Europea-África, así como la revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo con miras a la consecución del objetivo de incrementar el porcentaje de ayuda al 0'56% del PNB en 2010.

Respecto a la segunda idea fuerza de la Presidencia española, la **innovación**, durante el primer semestre del año que viene se celebrarán dos Consejos de Competitividad en los que se abordará con toda probabilidad la que será una de las iniciativas estelares de la nueva Comisión: el Plan Europeo de Innovación. Los servicios de la Comisión ya están trabajando en las grandes líneas de este Plan cuyos pilares

principales son: la innovación no tecnológica, el diseño industrial y la promoción de las TICs (tecnologías de la información y comunicaciones) entre las PYMES europeas. A su vez, en línea con el Plan Integral del Automóvil español, se impulsará, en el seno del mercado interior comunitario, la demanda de vehículos sostenibles –los llamados “vehículos verdes”– para fomentar la seguridad y la innovación de la industria europea del automóvil.

PRIORIDADES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Entre los temas prioritarios de nuestra Presidencia cabe destacar, en primer lugar, el diseño y ejecución de una **estrategia europea común contra la crisis** económica y financiera más aguda de las últimas décadas. El futuro de la Unión y de sus Estados miembros dependerá, en gran medida, de la respuesta que se consiga dar a esta crisis –una crisis que se presenta, a su vez, como piedra de toque para la capacidad de la Unión de actuar con una sola voz en la escena internacional–. En este sentido, el papel de la Presidencia española girará en torno a los siguientes ejes:

- Seguimiento y evaluación del Plan Europeo de Recuperación Económica a partir del segundo informe de progreso que presentará la Comisión a finales de 2009 o principios de 2010. Como resultado de este Plan, la Unión está poniendo en marcha una respuesta contundente a la crisis: una inyección fiscal de 400.000 millones de euros, cuantía que supone cerca del 3% del PIB comunitario.
- Renovación de la Estrategia de Lisboa: la renovación de la Estrategia, dirigida a la transformación de Europa en la economía más competitiva del mundo, cobra especial relevancia en un momento de crisis aguda como el actual. Según lo establecido en las Conclusiones del pasado Consejo Europeo de primavera, la Comisión presentará propuestas relativas a la renovación de la Estrategia de Lisboa durante la Presidencia sueca, por lo que la Presidencia española asumirá una responsabilidad muy importante en el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa post-2010.
- Medidas de estabilidad financiera: en el ámbito mundial, España asumirá la representación de la Unión en el seno del G-20, por lo que deberá contribuir al desarrollo de las medidas adoptadas en este foro internacional –en concreto: el posible reforzamiento del papel supervisor del Fondo Monetario Internacional y el aumento de sus recursos; así como la intensificación de la colaboración con el Foro de Estabilidad Financiera, del que forma parte España desde principios de este

año—. En la esfera comunitaria, la Presidencia española deberá dirigir los debates del Consejo sobre las propuestas legislativas de la Comisión en un doble ámbito:

- Estabilidad de los mercados financieros: junto con la presentación del Nuevo Plan de Acción de Servicios Financieros 2010-2015, es posible que la Comisión presente una batería de propuestas legislativas cuyo debate y tramitación pueden llegar a la Presidencia española —entre ellas: una propuesta de directiva sobre abuso de mercado; una nueva propuesta sobre *hedge funds*; una propuesta de revisión de la directiva de conglomerados financieros; una propuesta de armonización de los aspectos relativos a registro, compensación y liquidación de valores; así como un libro blanco sobre instrumentos de intervención temprana en tiempos de crisis—.
- Supervisión: sobre la base del llamado informe Larosière y a partir de las correspondientes propuestas de la Comisión, se deberán valorar distintas medidas institucionales que logren una racionalización de la estructura de supervisión en el actual marco de integración financiera. La Comisión probablemente lanzará alguna propuesta normativa en este sentido —debiendo debatirse a lo largo de 2009— y se espera un informe del ECOFIN al Consejo Europeo de junio de este año. La renovación tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión Europea en los meses previos al comienzo de la Presidencia española podrían tener como consecuencia que la negociación final se dilate hasta el primer semestre de 2010.

- Por último, sobre la base del Libro blanco que debe presentar la Comisión a lo largo de 2009 y en función del acuerdo que se alcance al respecto durante la Presidencia sueca, es probable que la Presidencia española deba ocuparse del debate sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias. La Presidencia española trabajará para que el debate sobre las políticas comunitarias y los gastos del presupuesto se desarrolle en paralelo a un debate sobre los ingresos y la equidad de dicho sistema. Asimismo, se esforzará en contar con la participación activa del Parlamento Europeo.

El segundo objetivo prioritario, en el marco de esta crisis, es el **impulso de la Europa social y la creación de empleo**. La Unión, concebida como un proyecto político y social que trasciende de la esfera meramente económica, se encuentra en una tesitura de gran complejidad: ha de garantizar la viabilidad del modelo económico europeo y del mercado común, al tiempo que continúa desarrollando la dimensión social y ciudadana de este modelo —elemento clave del éxito del proyecto europeo—. Así, resultará a todas luces insuficiente una estrategia europea que obvie el factor

social y ciudadano, por muy esencial que sean las medidas de ajuste macroeconómico: Europa es mucho más que un mercado común y una unión monetaria, es el proyecto de integración política y económica más exitoso de toda la historia, fundado sobre la base de una serie de principios y valores reconocidos y aceptados por la totalidad de sus Estados miembros. Estos valores y principios guiarán en todo momento a España durante su próxima Presidencia del Consejo para mitigar, en la medida de lo posible, el impacto social de la profunda crisis que atraviesan Europa y el mundo.

La Presidencia española aprovechará su papel central en la mencionada renovación de la Estrategia de Lisboa para trabajar en aras de un fortalecimiento de la dimensión social de la misma.

Asimismo, la Presidencia española, que coincidirá con el Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, asumirá otra responsabilidad clave en este mismo ámbito: la renovación de la Agenda Social Europea, una suerte de hoja de ruta de la estrategia social europea que se concretará en instrumentos tanto jurídicos –Reglamentos, Directivas y Decisiones del Consejo– como políticos –Conclusiones del Consejo Europeo orientadas hacia la Europa social–.

Finalmente, es necesario destacar que, al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, adquirirá carácter jurídicamente vinculante la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y su correspondiente Capítulo de Derechos Sociales.

La tercera prioridad en la agenda de la Presidencia española será el desarrollo de la **Unión como actor global** en el seno de la sociedad internacional más compleja que ha conocido la humanidad. La capacidad de la Unión de hablar con una sola voz será determinante no sólo para la solución de los múltiples conflictos que marcan la actualidad internacional -desde Oriente Próximo hasta el Cáucaso-, sino también para la consolidación de asociaciones estratégicas con las regiones y actores que presentan un interés clave para Europa. España pondrá especial énfasis en el impulso de las siguientes dimensiones de la acción exterior comunitaria:

- Relaciones Transatlánticas: la Presidencia española será una Presidencia de marcado carácter euro-americano. Así, una de las grandes prioridades de nuestra Presidencia será el establecimiento de una agenda transatlántica del siglo XXI, una fase ulterior de la vigente Nueva Agenda Transatlántica –adoptada durante la Presidencia española de 1995–. Esta nueva agenda deberá definirse en el marco de la celebración de la primera Cumbre formal Unión Europea-EEUU

en territorio europeo con la nueva administración estadounidense. Igualmente, España trabajará para concluir las negociaciones del acuerdo económico reforzado de la Unión con Canadá en el marco de la celebración, durante nuestra Presidencia, de la Cumbre Unión Europea-Canadá.

- **Relaciones con América Latina y el Caribe:** España servirá, más que nunca, de puente entre Europa y América Latina. Durante la Presidencia española se celebrará la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe –una las citas clave de nuestra Presidencia–, la primera Cumbre Unión Europea-México, así como una retahíla de Cumbres paralelas –Cumbres de la Unión con Centroamérica, Chile, MERCOSUR y CARIFORUM–. En la misma línea, España dará máxima prioridad a la conclusión de los Acuerdos de Asociación con Centroamérica y con los Países de la Comunidad Andina de Naciones, a la revitalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con MERCOSUR y al reforzamiento de las relaciones con Brasil. A su vez, todo parece indicar que la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe empezará sus actividades durante nuestra Presidencia.
 - **Ampliación y Balcanes occidentales:** es muy posible que la Presidencia española deba cerrar la adhesión de Croacia, al tiempo que impulsa la candidatura de Turquía y trabaja en aras de la perspectiva europea de los Balcanes occidentales –prestando especial atención a la perspectiva europea de Serbia y a la evolución de la situación en Bosnia-Herzegovina–.
- **Política Europea de Vecindad:** España trabajará en aras del desarrollo de la Política Europea de Vecindad en su dimensión tanto mediterránea como oriental. En lo que atañe a la vertiente mediterránea, la Presidencia española deberá impulsar los trabajos del Secretariado Permanente de la Unión por el Mediterráneo: se celebrará la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión por el Mediterráneo que, entre otras cuestiones, deberá adoptar un nuevo Plan de Acción y llevar a cabo un seguimiento y evaluación de los proyectos de ejecución. Asimismo, se propondrá la celebración de la primera Cumbre Unión Europea-Marruecos y se impulsará el Estatuto Avanzado de este país. En lo relativo a la vertiente oriental de la Política Europea de Vecindad, la Presidencia española llevará a cabo un seguimiento de las iniciativas que deriven del Partenariado Oriental –las cuatro plataformas temáticas, destacando por su relevancia la plataforma energética–, prestando, a su vez, especial atención a las relaciones Unión Europea-Ucrania y a los Planes de Acción Vecindad que vayan caducando.

- > Relaciones con Rusia: especial atención debe prestarse a la conclusión de las negociaciones del nuevo acuerdo que regirá las relaciones entre la Unión Europea y Rusia –el llamado Acuerdo post-PCA–, al tiempo que, de acceder finalmente Rusia a la Organización Mundial de Comercio, apoyará el establecimiento de un área de libre comercio Unión Europea-Rusia. Se fomentará la cooperación energética y se celebrará, asimismo, una Cumbre Unión Europea-Rusia.
- > Relaciones con Asia y África: la Presidencia española, en estrecha colaboración con EEUU y la OTAN, también promoverá el establecimiento de una estrategia conjunta de estabilización de Afganistán y Pakistán. Asimismo, consolidará las relaciones de la Unión con Asia en un sentido tanto multilateral –la preparación de la Cumbre ASEM¹ que se celebrará durante la Presidencia belga– como bilateral –celebración de una Cumbre con Japón, e impulso de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con India y del Acuerdo Marco con Corea del Sur–. África tampoco estará ausente en la acción exterior de la Unión durante nuestra Presidencia: España deberá cerrar la segunda revisión de los Acuerdos de Cotonou y preparar la Cumbre Unión Europea-África que tendrá lugar durante la Presidencia belga.

A su vez, la Presidencia española deberá hacer frente, a otro gran desafío: con el Tratado de Lisboa en vigor, a España le corresponde su puesta en marcha y la aplicación de la batería de novedades en él prevista. En concreto, España deberá tomar las medidas necesarias para asegurar la puesta en marcha de las nuevas figuras institucionales:

- > Servicio Europeo de Acción Exterior y Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- > Iniciativa legislativa popular.
- > Protocolo de subsidiariedad y medidas tendentes al fortalecimiento de los parlamentos nacionales.
- > Presidente electo del Consejo Europeo.

Asimismo, España deberá desarrollar las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado en materia de defensa –en particular, la cláusula de solidaridad entre los Estados Miembros y la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente- y otras políticas comunitarias –energía, cambio climático e inmigración–.

Noviembre, 2009.

¹ Asia-Europe Meeting.

UNA PRESIDENCIA PARA UNA NUEVA EUROPA

Carlos Carnero, *Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, MAEC*

“La Presidencia española llega en un momento crucial de la construcción europea”. ¡Atención, por favor!: que conste que no se me escapa que esta frase se ha repetido tantas veces con motivo de las presidencias semestrales de la Unión Europea que puede generar un cierto escepticismo en la opinión pública.

Pero es que esta vez es verdad, porque cuando España llega a la cabeza del Consejo es cuando la Unión Europea se apresta a operar un cambio constitucional que, por su importancia cualitativa y cuantitativa, nos permitirá hablar no de una nueva fase de la construcción europea, sino más bien –y sin exagerar– de una nueva Europa.

Sí, porque la entrada en vigor del Tratado de Lisboa llevará a la realidad institucional y política europea la gran mayoría de los contenidos de la Constitución elaborada por la Convención, empezando por que definirá por primera vez en una norma fundamental de la Unión Europea lo que denominamos modelo europeo: esa democracia pluralista enmarcada en un sólido estado de derecho que es al tiempo una sociedad del bienestar.

Los principios, los valores, los objetivos y los derechos fundamentales –con una Carta jurídicamente vinculante de los mismos– del Tratado estarán ligados a la ampliación de la toma de decisiones por mayoría cualificada, a la adopción de más legislación (incluido todo el presupuesto) a través de un procedimiento que pone en pie de igualdad al Consejo formado por los gobiernos y al Parlamento elegido directamente por los ciudadanos, al aumento de las competencias de la Unión y, en fin, a la creación de nuevas figuras institucionales como el Presidente del Consejo Europeo y el “ministro de asuntos exteriores” –aunque sea con minúscula–.

La Presidencia española tendrá entre sus prioridades la aplicación y el desarrollo ambicioso del Tratado de Lisboa, especialmente en lo que se refiere a la ciudadanía. Por eso intentará que durante su semestre se aprueben el desarrollo de la Iniciativa Ciudadana Europea y que la Unión Europea como tal firme –ya dotada de personalidad jurídica propia– el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La segunda prioridad de la Presidencia estará centrada en la salida de la crisis económica en términos sociales, de fortalecimiento del estado del bienestar, afrontando con todos los útiles de la Unión la principal consecuencia de la misma: el paro.

Se renovará la Estrategia de Lisboa en el décimo aniversario de su formulación, se adelantarán propuestas para conformar una nueva agenda social, se incidirá en la actuación comunitaria para la reactivación de la actividad económica, se desarrollarán los recién formulados mecanismos europeos de supervisión financiera y se incidirá especialmente en la lucha contra el cambio climático a la luz de los acuerdos de Copenhague, teniendo en cuenta que frenar el calentamiento global no es solo una obligación perentoria, sino también una oportunidad para abrir nuevos yacimientos de empleo a través de una economía sostenible y verde.

En el esfuerzo por la recuperación económica y el combate frente al cambio climático se demuestra claramente que Europa ni está sola ni puede actuar de forma aislada. Con el Tratado de Lisboa en la mano –incluyendo el Servicio Europeo de Acción Exterior que define–, la Presidencia española apostará decididamente por convertir a la Unión Europea en un actor global en la escena internacional a la altura de sus capacidades políticas, económicas y culturales.

Como poder civil, la Unión ha de estar a la cabeza de la conformación de un mundo más pacífico, justo y democrático, algo que aspiramos a conseguir gracias al multilateralismo, la actuación de las organizaciones internacionales –empezando por las Naciones Unidas– y la promoción de la cooperación al desarrollo (con el compromiso comunitario de cumplir sus compromisos en Ayuda Oficial).

Alojaremos en nuestro país cumbres tan decisivas como las que se celebrarán con los EEUU del Presidente Obama –cuyo principal objetivo será renovar la Agenda Transatlántica establecida en 1995–, con América Latina y la segunda de la Unión por el Mediterráneo, sin olvidar las que tendrán lugar con México y con Marruecos.

Todas las prioridades citadas, dentro y fuera de la Unión, en los terrenos constitucional, económico y exterior, convergerán en la definición de una ciudadanía europea activa para el siglo XXI. De ahí que la Presidencia española vaya a poner especial énfasis en el combate contra la violencia de género (impulsando la creación de un Observatorio Europeo en ese sentido) o en el desarrollo al máximo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Dos principios rectores recorrerán todas las propuestas de la Presidencia española a lo largo de su existencia: la igualdad y la innovación. Igualdad entre mujeres y hombres, en primer lugar; innovación no solo en lo económico y tecnológico –como

fuentes imprescindibles de competitividad en un mundo globalizado–, sino también en las formas de hacer política.

España asume en 2010, por cuarta vez desde su ingreso en las entonces Comunidades Europeas, la Presidencia del Consejo de la Unión. De anteriores presidencias han quedado importantes aportaciones españolas al acervo comunitario. Basta con citar, por ejemplo, la definición de la Agenda Transatlántica o el Proceso de Barcelona.

Este momento histórico del mundo y de la construcción europea también reclama un esfuerzo que nos permita dejar una impronta positiva y duradera de nuestra Presidencia –que afrontamos en un trío de 18 meses con Bélgica y Hungría-. Para ello la Presidencia española trabaja desde el consenso con los socios comunitarios y terceros, desde el acuerdo entre las instituciones, las fuerzas políticas y los agentes sociales nacionales y, sobre todo y ante todo, con la promoción de la participación ciudadana.

La tarea de echar a andar con una nueva Unión Europea no solo merece la pena, sino que es imprescindible. España lo sabe y lo asume consciente de que la profundización política de la Unión debe continuar al tiempo que se hace una familia más numerosa. Nuestra presidencia quiere ser una etapa decisiva en ese camino.

Diciembre, 2009.

***EL LARGO CAMINO HACIA
UNA POLÍTICA EUROPEA DE
INMIGRACIÓN***

HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN. UN DESAFÍO PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA¹

Carmen González Enríquez, *investigadora principal, Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano*

Alicia Sorroza Blanco, *investigadora, Política Exterior y Seguridad en Europa, Real Instituto Elcano*

RESUMEN

La Unión Europea ha sentado algunas bases para una política europea de inmigración integral que abarque tanto la gestión positiva de los flujos de inmigración como su integración o las medidas para frenar los flujos irregulares de inmigrantes. Sin embargo, aún estamos lejos de una política de inmigración común europea, y éste es uno de los retos a los que España se enfrentará durante su Presidencia del Consejo en 2010.

ABSTRACT

The EU has laid the foundation for a comprehensive European immigration policy that addresses such issues as positive management of immigration and measures to curb irregular flows of immigrants. However, it is still far from having a true, common European immigration policy, and this is one of the challenges that Spain will face during its EU Presidency starting in 2010.

1. INTRODUCCIÓN

El continente europeo es en la actualidad el principal destino de los movimientos migratorios mundiales, seguido por Asia y Norteamérica. Gran parte de estos movimientos son intraeuropeos, ya sea dentro de la Unión Europea, la única gran región mundial en la que la inmigración interna es libre, ya sea desde el Este hacia la Unión Europea o en el interior de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) hacia Rusia o Ucrania. En términos nacionales, EEUU sigue siendo el principal receptor en el mundo, seguido por Rusia, pero cuatro países de la Unión Europea –Alemania, el Reino Unido, Francia y España– están entre los 10 con mayor número de inmigrantes (definidos como nacidos en el extranjero). En el conjunto de la UE-27, 29 millones de personas eran extranjeras en 2008 (es decir, vivían en un país diferente al de su nacionalidad) y de ellas 11 millones eran ciudadanos comunitarios.

¹ Las autoras contaron con las aportaciones y comentarios de Joaquín Arango, Catedrático de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. No obstante, las opiniones vertidas en el documento son de exclusiva responsabilidad de sus autoras.

La Unión Europea ha recibido en los últimos 12 años casi cinco veces más inmigrantes extracomunitarios que los recibidos en los años 50 y 60, cuando se produjo la primera gran oleada de inmigración hacia Europa. Pero el destino de esta inmigración reciente es muy diferente a la anterior: los países que recibieron más inmigrantes en los años 60, como Francia, Alemania, Suiza, los Países Bajos y Bélgica, reciben ahora una inmigración de mucho menor tamaño. En el caso extremo de los Países Bajos, desde 2004 registra una inmigración neta negativa (tiene más emigrantes que inmigrantes), mientras que el grueso de los inmigrantes se dirigen a Europa del Sur y al Reino Unido: España, Italia y el Reino Unido han recibido en conjunto una migración neta de 8.944.000 personas entre 2000 y 2007, lo que supone un 73% del total que recibió la Unión Europea en ese período (12.283.000 personas). España ha sido la principal receptora de inmigración neta en lo que va de siglo, con 4.663.000 personas (más de un tercio del total europeo), seguida a distancia por Italia (2.809.000) y el Reino Unido (1.472.000).

Tabla I. Países con las mayores cifras de inmigrantes (nacidos en el extranjero), 2005

País	Inmigrantes (millones)
EEUU	38,4
Rusia	12,1
Alemania	10,1
Ucrania	6,8
Francia	6,5
Arabia Saudí	6,4
Canadá	6,1
India	5,7
Reino Unido	5,4
España	4,8
Australia	4,1

Fuente: United Nations, Population Division.

Tabla 2. Inmigración neta anual² en la Unión Europea-27

Año	Inmigración neta anual
1997	430.463
1998	528.845
1999	980.403
2000	715.725
2001	600.059
2002	1.851.753
2003	2.035.346
2004	1.874.951
2005	1.659.667
2006	1.639.202
2007	2.085.982

Fuente: Eurostat.

² La inmigración neta resulta de la diferencia entre el crecimiento vegetativo (nacidos menos fallecidos) y el crecimiento total.

Tabla 3. Total inmigración neta, 1997-2008³

País	Total inmigración neta
UE-27	14.011.406
UE-25	14.819.222
Alemania	1.038.727
Austria	333.302
Bélgica	392.457
Bulgaria	-215.594
Chipre	74.658
Dinamarca	106.011
Eslovaquia	5.005
Eslovenia	46.018
España	5.074.846
Estonia	1.413
Finlandia	75.361
Francia	1,370,253
Grecia	336.948
Hungría	133.357
Irlanda	379.888
Italia	3.249.440
Letonia	-20.621
Lituania	-67.357
Luxemburgo	44.356
Malta	16.295
Países Bajos	119.596
Polonia	-552.121
Portugal	386.087
Reino Unido	1.703.523
República Checa	246.867
Rumanía	-592.222
Suecia	324.913

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

³ Los inmigrantes irregulares no están incluidos en estos datos, excepto en el caso de España que incentiva el registro de los irregulares en los Ayuntamientos.

Tabla 4. Total población extranjera, 2007

País	Población extranjera
UE-27	28.913.543
UE-25	28.861.974
UE-15	27.416.282
Alemania	7.255.949
Austria	826.013
Bélgica	932.161
Bulgaria	25.500
Chipre	118.100
Dinamarca	278.096
Eslovaquia	32.130
Eslovenia	53.555
España	4.606.474
Estonia	236.400
Finlandia	121.739
Francia	3.650.100
Grecia	887.600
Hungría	167.873
Irlanda	452.300
Italia	2.938.922
Letonia	432.951
Lituania	39.687
Luxemburgo	198.213
Malta	13.877
Países Bajos	681.932
Polonia	54.883
Portugal	434.887
Reino Unido	3.659.900
República Checa	296.236
Rumanía	26.069
Suecia	491.996

Fuente: Eurostat.

Haciendo una simple extrapolación de estos datos, si la UE-27 siguiera recibiendo inmigrantes al mismo ritmo que lo ha hecho en los últimos 12 años (1997-2008), recibiría otros 19 millones de inmigrantes extracomunitarios de 2009 a 2030. En realidad, esta extrapolación tiene poco sentido predictivo porque la actual crisis económica supone el fin de una forma de crecimiento y se ha traducido de inmediato en una reducción de los flujos de inmigración. Por otra parte, los *push factors* (o factores de expulsión en los países de origen) y las políticas que se adopten en los países de destino son tan importante como la situación económica en Europa.

La inmigración, según revelan los sondeos de opinión, se ha convertido en la Unión Europea en uno de los principales motivos de preocupación de los ciudadanos, mientras que, lamentablemente, las posiciones anti-inmigración no cesan de extenderse, alimentando el éxito electoral de partidos xenófobos y obligando a los partidos mayoritarios a modificar sus posiciones ante la inmigración en un sentido restrictivo. La inmigración es uno de los elementos de la vida social en que existe un mayor divorcio entre las opiniones públicas y los resultados de las políticas: el número de inmigrantes continúa aumentado en muchos países a la vez que los ciudadanos rechazan el proceso.

La posibilidad de una política europea de gestión de flujos migratorios ha estado frenada hasta el momento por la gran diversidad de intereses al respecto entre los Estados miembros. Desde países que son emisores netos de migrantes (varios de los del Este) a países que reciben altos volúmenes de migrantes laborales de baja o media cualificación (los del Sur), pasando por el caso del Reino Unido, en el que los inmigrantes cualificados superan en número a los no cualificados, los países con puertas cerradas a la inmigración, salvo la que se produce por la reagrupación familiar (Dinamarca, por ejemplo), o los que reciben más asilados que inmigrantes (Suecia). La gama de intereses y preferencias políticas que se deduce de estos diferentes entornos ha hecho muy difícil hasta el momento la homogeneización de políticas migratorias.

Por otra parte, la política migratoria afecta al núcleo de la soberanía estatal, el derecho de los Estados a decidir quiénes y de qué forma pueden formar parte de ellos. Este carácter esencial de la soberanía nacional sobre la población se convierte en un motivo sustancial de la resistencia de los Estados a ceder competencias en esta materia para "europeizar" las políticas migratorias y se ha traducido en un continuo entorpecimiento de las propuestas de la Comisión. Sin embargo, en buena

parte esa soberanía sobre la población se ha perdido ya en el contexto de la Unión Europea y el derecho de sus ciudadanos a establecerse en cualquier país miembro. Por otra parte, la pertenencia al espacio Schengen crea un fuerte incentivo para que los Estados miembros coordinen sus políticas migratorias puesto que cualquier TCN (*third countries national*) que entre en uno de ellos tiene abiertas las puertas a cualquiera de los otros. Hasta ahora, ese incentivo ha producido muchos más avances en la coordinación de la gestión de las fronteras y los medios necesarios para evitar la inmigración irregular que en la formulación de políticas positivas.

El Tratado de Lisboa facilitará de modo importante la posibilidad de políticas europeas de inmigración al establecer que la Unión “desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas” (art. 79.1) y dejar en manos de la codecisión del Parlamento y el Consejo –por procedimiento legislativo ordinario– la regulación de las normas de entrada y residencia. Obviamente, esto no implica que necesariamente vaya a producirse una armonización de las políticas (las iniciativas de la Comisión pueden seguir fracasando), pero sin duda el Tratado de Lisboa hace mucho más fácil el avance en este campo.

Finalmente, el llamado “Pacto Europeo por la inmigración y el asilo”,⁴ aprobado por el Consejo Europeo en 2008 a iniciativa francesa y negociado previamente con España y Alemania, a pesar de aportar pocas novedades frente a acuerdos, directivas y medidas de cooperación ya existentes, ofrece la virtud de recoger por primera vez en la historia de la Unión Europea, en un solo documento, una declaración de intenciones respecto a la inmigración. Una vez despojado de los aspectos más polémicos de la primera propuesta francesa (la prohibición de regularizaciones masivas y la obligación de los inmigrantes de firmar un “contrato de integración”), probablemente la virtualidad del Pacto, que no es vinculante, se manifieste más en el campo del asilo que en el de la inmigración.

En el presente, la carga del asilo sobre los países de la Unión Europea es muy desigual: hay países que acogen refugiados, hasta el punto de que esta vía es la principal entrada a la residencia de extranjeros en su territorio, y otros que rechazan sistemáticamente las peticiones que les llegan. Además, es desigual la presión de la demanda: la mayoría de los subsaharianos que llegan a las costas del sur de Europa

⁴ http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_ES.pdf

solicitan asilo, lo que implica, al margen de cuál sea la respuesta a la solicitud, una importante carga financiera para los Estados que los reciben en primer lugar. El Pacto se propone contar en 2012 con un procedimiento único de asilo para toda la Unión Europea y establecer medidas de solidaridad intraeuropea frente a las situaciones de crisis (llegada masiva de solicitantes de asilo a algún Estado miembro).

En cualquier caso, la diferencia entre asilo (o refugio) e inmigración, aparentemente clara, es cada vez más difícil de realizar en la práctica: muchos de los Estados de los que proceden los inmigrantes económicos son a la vez Estados en que se producen graves violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, existe un intercambio entre asilo e inmigración por la vía de los hechos: los países europeos a los que resulta más fácil emigrar reciben menos peticiones de asilo y viceversa. Por último, las decisiones judiciales sobre qué tipo de atentados contra los derechos humanos deben considerarse como merecedores de la concesión de asilo pueden tener mayor impacto que las políticas europeas: así, por ejemplo, la decisión del Tribunal Supremo español (mayo de 2009) de considerar la huida ante la mutilación genital y el matrimonio impuesto como causas para conceder el estatus de refugiada podría tener un efecto relevante sobre el número de peticionarias de asilo africanas.⁵

Finalmente, el Programa de Estocolmo en el área de Libertad, Seguridad y Justicia,⁶ aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009 y que sustituye al Programa de La Haya aprobado en 2004, recoge muchos de los elementos incluidos en el Pacto Europeo por la Inmigración y el Asilo. El Programa señala como una de sus prioridades la lucha contra la inmigración irregular, pero también apuesta por el desarrollo de un marco común para la admisión de inmigrantes, aunque esto último se presenta de un modo mucho más genérico y con sólo una propuesta concreta, la de mejorar la información europea sobre inmigración y mercado de trabajo.

2. CRITERIOS PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

La inmigración se ha presentado en ocasiones como solución al problema de la disminución de población europea y, especialmente, al deterioro de la ratio entre población activa e inactiva y sus consecuencias sobre el sistema de pensiones. Sin embargo, los estudios demográficos han mostrado que la natalidad media de la población inmigrante se asemeja en un plazo muy breve a la de la población

⁵ El 97% de las mujeres egipcias, el 90% de las sudanesas o el 92% de las malienses sufre mutilación genital. Ver: *Female genital mutilation/cutting. A statistical exploration*. UNICEF 2005

⁶ Para mayores detalles al respecto ver ARI 173/2009 y 174/2009 de Rodríguez y Sorroza: *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la Próxima Presidencia española de 2010*, diciembre de 2009, Real Instituto Elcano.

autóctona,⁷ en Europa por debajo de la tasa de reemplazo, y que por tanto para lograr el mantenimiento de una pirámide de población semejante a la de los años 90, que supuso el mejor momento en la historia europea en cuanto a la ratio de dependencia entre activos y dependientes, y cuyo cambio despertó las alarmas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, serían necesarios aportes continuos y masivos de nueva población inmigrante. Así, según los cálculos de la ONU, Alemania, con 82 millones de habitantes en la actualidad, tendría que recibir a 188 millones de inmigrantes de aquí a 2050 para mantener la ratio de dependencia que tenía a mediados de los 90. Parece impensable que las sociedades europeas puedan aceptar un cambio social de esta magnitud y que las instituciones sean capaces de gestionarlo. En cuanto al sistema de pensiones, la inmigración de personas jóvenes y cualificadas representa un alivio, pero debe contemplarse sólo como medida complementaria junto a otras no relacionadas con la inmigración, como las políticas de fomento de la natalidad, la promoción del empleo juvenil, la mayor incorporación de la mujer a la población activa y, sobre todo, el retraso en la edad de jubilación.

Por tanto, aunque la atracción de una inmigración joven y cualificada represente un alivio para la estructura de la población y para el sostenimiento del sistema de pensiones, el argumento demográfico y el relacionado con ese sistema no deben ser los centrales en el diseño de las políticas europeas de inmigración. Sin embargo, hay que recalcar que la supervivencia de Europa como potencia económica depende en parte de su capacidad para atraer una inmigración cualificada.

2.1. Inmigración y competencia económica global

En un mundo globalizado, donde las barreras comerciales y al movimiento de capitales son cada vez menores, a igualdad de condiciones las actividades productivas intensivas en mano de obra se trasladan hacia los países donde los costes del trabajo son menores. En la Unión Europea, el proceso de deslocalización industrial hacia países de menores costes salariales se inició en los años 80 y, a la vez, algunas actividades intensivas en el uso de mano de obra comenzaron a desaparecer. Determinados bienes han dejado de producirse en suelo europeo o por empresas europeas fabricando en el extranjero y se importan desde China, la India o cualquier otro país con menores salarios.

Teóricamente, se podrían haber planteado otras alternativas: disminuir los salarios de los trabajadores europeos o permitir la llegada de trabajadores provenientes de países en desarrollo dispuestos a aceptar menores salarios y así reducir los costes salariales

⁷ BLAU, F "The fertility of immigrant women. Evidence from high-fertility source countries" en el libro *Immigration and the work force*, G. Borjas y R. Freeman, Chicago University Press, 1992

en los países de la Unión Europea para alcanzar competitividad mundial en esos productos intensivos en mano de obra. En términos generales, los países de la Unión Europea han rechazado estas opciones y han preferido deslocalizar o simplemente abandonar algunas actividades industriales, como el textil, que prácticamente ha desaparecido de Europa. Pero éste no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado sino el fruto de un consenso político a favor del mantenimiento de un modelo social cohesionado con un Estado de bienestar fuerte.

Consciente de este declive en su competencia con los viejos y nuevos focos de actividad económica internacional, la Unión Europea apuesta desde el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 por una reconversión económica en la que la innovación y el conocimiento sean capaces de compensar la desventaja de los mayores costes salariales. En sus propias palabras, apuesta por convertirse en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. El objetivo es convertir a Europa en un polo de innovación técnica y científica y de intercambio de información y en un modelo de gestión eficaz y flexible, sosteniendo a la vez e incluso mejorando la cohesión social. El ideal así definido es una mezcla entre la innovación de EEUU y el modelo social nórdico.

Entre los muchos programas puestos en marcha para llevar adelante esta Agenda de Lisboa, que será renovada durante la próxima Presidencia española, la Unión Europea está intentando atraer inmigración cualificada extracomunitaria, a través de la Directiva “de la tarjeta azul”. Este último elemento es clave para paliar el déficit actual europeo en innovación, un déficit muy fuerte respecto a EEUU y Japón. A estos dos se están incorporando progresivamente las dos grandes economías asiáticas, China y la India, con capacidad humana y económica para convertirse en polos de innovación científica y técnica, lo que a medio plazo desplazaría aún más a Europa hacia los márgenes de la economía mundial.

Ante este desafío, Europa no tiene más alternativa que competir en el mercado mundial por la atracción de los mejores talentos, como ha hecho EEUU durante décadas. Para avanzar en esa vía, Europa se encuentra con dos grandes barreras: los idiomas y las políticas proteccionistas nacionales de sus respectivos mercados de trabajo. Los intentos de la Comisión Europea de convertir la Unión Europea en un mercado de trabajo atractivo para los inmigrantes cualificados choca con la existencia de 23 lenguas oficiales. Este es uno de los motivos por los que la inmigración cualificada de África y Asia se dirige a EEUU y no a Europa. En la actualidad, los inmigrantes provenientes de países no-OCDE con estudios

universitarios representan el 52% del total en Australia y el 64% en Canadá, mientras que en Europa el porcentaje más alto es del 34% (Dinamarca) y el más bajo es del 10% (Italia).

Tabla 5. Porcentaje de inmigrantes (nacidos en países no-OCDE) de educación universitaria

País	%
Canadá	64
Australia	52
EEUU	32
Dinamarca	34
Suecia	31
Reino Unido	30
Francia	30
España	23
Países Bajos	19
Grecia	12
Austria	12
Italia	10

Fuente: OCDE International Migration Outlook 2009.

Atraer a la inmigración altamente cualificada a Europa requiere la extensión de un idioma que haga posible la existencia de un auténtico mercado de trabajo europeo. En estos momentos, sólo el inglés puede cumplir ese papel. El inglés es el segundo idioma más extendido en el mundo (tras el chino mandarín), si se incluye a los que lo usan como segundo idioma, y se ha convertido desde hace décadas en la lengua vehicular de la investigación científica y en la *lingua franca* de las relaciones internacionales y del comercio internacional. En la Unión Europea el 38% de la población usa el inglés como segunda lengua, muy por delante del alemán y el francés, con un 14% cada uno. El conocimiento de lenguas extranjeras, y especialmente del inglés, aumenta continuamente en la Unión Europea, como muestra el Eurobarómetro, y hace realista la hipótesis de que en pocos años la gran mayoría de la población europea será capaz de entenderse en inglés. El conocimiento del inglés entre las generaciones jóvenes es muy superior al de los adultos: un 40%

de los menores de 24 años conocen al menos dos idiomas extranjeros, frente al 19% entre los mayores de 55 años.⁸ El inglés es ya el idioma de enseñanza en muchas universidades europeas fuera del Reino Unido e Irlanda, en las sedes de empresas europeas multinacionales y en centros de investigación internacionales en Europa. Pero sería necesario dar un paso más e impulsar la extensión del inglés en los países con mayores déficit actuales en ese idioma (como España), de modo tal que los inmigrantes más cualificados puedan moverse en el interior de la Unión Europea de la misma forma que lo harían en el interior de EEUU y Canadá.

Desde esta perspectiva de los intereses europeos, la atracción de la inmigración cualificada debe ser la prioridad en términos estratégicos. Es, además, una inmigración aceptada por las opiniones públicas europeas y que no presenta por el momento, grandes dificultades de integración ni en la generación de inmigrantes ni en la de sus hijos.

2.2 La inmigración intraeuropea y la creación de un mercado de trabajo común

Buena parte de la inmigración que han recibido los países de la Unión Europea en los últimos años procede de países del Este que actualmente son miembros de la Unión Europea. Una cuarta parte de los nacidos en el extranjero viviendo en la UE-27 nacieron en otro país de la Unión, 11 millones sobre un total de 43 millones. Pero estos 11 millones representan sólo el 2% de los ciudadanos comunitarios, lo que implica una movilidad intraeuropea muy baja (en EEUU el 3% de la población emigra cada año a otro estado, mientras que el dato equivalente en la Unión Europea era de sólo el 0,1% antes de las ampliaciones a Europa del Este). Esta pequeña movilidad de los europeos denota la inexistencia de un mercado laboral común, una ausencia significativa que constituye una de las debilidades económicas de la Unión.

Hasta recientemente, las normas de los Estados nacionales para el ejercicio de las profesiones, la fiscalidad, el cobro del subsidio de desempleo o el de jubilación, han dificultado de manera notable el establecimiento de ciudadanos comunitarios en otros países.⁹ La Directiva de Servicios aprobada recientemente supone un avance muy importante en este terreno, pero su redacción es deliberadamente ambigua, lo que deja en manos de los Estados nacionales y de los jueces su alcance real.

Es necesario promover la migración interna en la Unión Europea, no sólo por razones económicas sino también políticas: la creación de una identidad europea no es posible si no se generalizan las experiencias de vida en otros países miembros. Hay

⁸ Especial Eurobarometer, 243, 2006 (trabajo de campo realizado en 2005).

⁹ Consultar sobre este tema los documentos del proyecto de investigación Pioneur: <http://www.obets.ua.es/pioneer/>

que combatir las tendencias proteccionistas de los mercados de trabajo nacionales para lograr un mercado de trabajo europeo. Para ello, la posibilidad de poder realizar gestiones ante las administraciones públicas con un mismo idioma, sería de gran ayuda. En este momento, la fuente de las tendencias proteccionistas en los mercados de trabajo de los países más ricos de la Unión Europea radica en las grandes diferencias salariales en el interior de la Unión, sobre todo en la comparación entre el oeste y el este. Es necesario mantener la vigilancia sobre las condiciones salariales y de trabajo de los inmigrantes comunitarios en los países más ricos para que el proceso de nivelación salarial entre el este y el oeste, por la vía de la movilidad interna de los trabajadores, se realice de forma suave y no provoque tensiones antieuropeístas en occidente (recuérdese el peso del estereotipo del “fontanero polaco” en el “no” francés a la Constitución Europea, y las huelgas del sector energético británico contra la contratación de trabajadores italianos). Por otra parte, el temor a que la competencia laboral de los comunitarios más pobres pueda amenazar el europeísmo de los más ricos debe ser tenido en cuenta también al evaluar la posibilidad de una ampliación hacia Turquía y sus 70 millones de habitantes, con una renta *per cápita* situada en el 28% de la media comunitaria.

3. EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE GESTIÓN MIGRATORIA

En el terreno de la gestión europea de la migración regular, las propuestas han surgido siempre de la Comisión, convencida de la necesidad de conseguir, a través de la inmigración, un rejuvenecimiento de la población y un aporte de trabajadores cualificados. Así, la Comisión presentó en noviembre de 2000 una Comunicación animando a los Estados a abandonar la política de puertas cerradas a la inmigración que había prevalecido desde la crisis del petróleo de mediados de los años 70, asegurando que las buenas perspectivas económicas, junto con el declive demográfico y la escasez de profesionales aconsejaban políticas activas de atracción de la inmigración.¹⁰ En 2001 la Comisión presentó una propuesta de Directiva para la creación de un permiso común de trabajo y residencia para nacionales de terceros países y para todo tipo de inmigrantes laborales (cualificados o no).¹¹ La propuesta fue rechazada por el Consejo ante la oposición, entre otros, de Alemania, preocupada por su desempleo y el déficit de integración de la minoría turca.

La siguiente iniciativa en este terreno fue presentada por la Comisión en diciembre de 2005,¹² en una comunicación que incluía un Plan de Política de Inmigración Legal en el que anunciaba la futura elaboración de cuatro propuestas de inmigración laboral: para trabajadores altamente cualificados, para trabajadores

¹⁰ COM (2000) 757 final.

¹¹ COM (2001) 387.

¹² COM (2005) 669 final.

de temporada, para trabajadores en formación y para trabajadores trasladados dentro de las empresas (*Intra-Corporate Transferees*). Con este despiece la Comisión intenta avanzar a pequeños pasos, ante la imposibilidad de obtener el acuerdo para una política más general. El primer fruto de ese despiece fue la propuesta de Directiva presentada en octubre del 2007 ("Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado"),¹³ que denominó "tarjeta azul" al documento que se ofrece a los inmigrantes, por referencia a la *green card* que en EEUU permite la estancia y el trabajo a los extranjeros, aunque su alcance es mucho más limitado que el estadounidense. La principal diferencia es que la *green card* supone un permiso de estancia permanente mientras que la "tarjeta azul" se ofrece por cinco años, aunque pasados éstos el inmigrante puede solicitar el estatuto de residente de larga duración, ya permanente. La Directiva de la tarjeta azul, aprobada finalmente en mayo de 2009,¹⁴ establece reglas comunes en todos los Estados miembros para facilitar la entrada y residencia de inmigrantes de alta cualificación y de sus familias y hacer posible su traslado a otro país de la Unión tras un tiempo de estancia y trabajo en el primero que les recibió. La condición de entrada para el inmigrante es recibir una oferta de trabajo de al menos un año de duración para ocupar un puesto de trabajo para el que se requiere alta cualificación y por el que se paga un salario equivalente al menos a 1,5 veces el salario medio bruto del país receptor.

Pero el derecho a migrar después a otro Estado miembro está lejos de ser automático: el inmigrante debe enfrentarse en el nuevo Estado con un proceso semejante de comprobación, aportando otro contrato de trabajo, mostrando que el salario en ese nuevo puesto cumple la condición de sobrepasar en un 50% el salario medio de ese país, presentando sus cualificaciones para ser admitido, etc.; es decir, iniciando el proceso de nuevo.¹⁵ Ésta es hasta ahora la única iniciativa de la Comisión que ha tenido éxito en el campo de las políticas positivas de regulación de los flujos migratorios y su alcance, como puede apreciarse, es limitado.

4. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

El dinamismo de las políticas de integración contrasta con lo que sucede con la gestión de los flujos migratorios, los intereses de los Estados aquí son muy similares a

¹³ COM (2007) 247 final.

¹⁴ Directiva de la tarjeta azul, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:ES:PDF>

¹⁵ Ver Guild, E: "EU Policy on labor migration. A first look at the Commission's Blue Card initiative" <http://www.ceps.be/book/eu-policy-labour-migration-first-look-commissions-blue-card-initiative>

pesar de las diferencias de las comunidades migrantes en cada uno de sus territorios. El Consejo Europeo de Tampere, de 1999, acordó garantizar a los inmigrantes de larga duración derechos similares a los de los ciudadanos de la Unión Europea, lo que se tradujo, cuatro años después, en la Directiva 109 de 2003 sobre inmigrantes residentes de larga duración. La Directiva concede este estatus a los inmigrantes después de cinco años de estancia legal ininterrumpida en cualquier Estado miembro, previa constatación de que disponen de medios de vida suficientes y estables y acceso a un seguro médico. El estatus de “residente de larga duración” se convierte en una figura intermedia entre la del permiso de residencia y la plena ciudadanía: Sus poseedores tienen derecho a disfrutar, en igualdad con los nacionales, de las mismas condiciones de acceso al empleo, a la educación, a la protección social y a la asistencia sanitaria, y la libertad de movimientos y residencia dentro del territorio de la Unión Europea. La Directiva precisa que los residentes de larga duración no podrán ser expulsados más que en condiciones de amenaza grave al orden o la seguridad pública, nunca por razones económicas.¹⁶

Esta Directiva es el instrumento europeo más importante de integración estructural de la inmigración (esto es, en términos de derechos). En el mismo año 2003, y también en cumplimiento de los acuerdos de Tampere, se aprobó la Directiva sobre reagrupación familiar (2003, p. 86), destinada a promover la estabilidad social de los inmigrantes. La Directiva es el resultado de un esfuerzo de homogeneización de las diferentes normas sobre reagrupación familiar de los Estados miembros y declara el derecho del inmigrante a reagrupar a su cónyuge y sus hijos (o los de su cónyuge) menores de 18 años cuando tenga un permiso de residencia por un período de validez “superior o igual a un año”. Los Estados deciden, a través de las correspondientes normas, sobre la reagrupación de los ascendientes (padres del inmigrante o de su cónyuge).¹⁷

Junto a estas medidas destinadas específicamente a la integración se han producido en el ámbito europeo otras que afectan indirectamente a los inmigrantes y su posición en el mercado laboral y en la vida social en conjunto: la Directiva 43 de 2000, sobre igualdad de trato entre personas de diferentes orígenes raciales o étnicos, y la Directiva 78, también de 2000 sobre igualdad de trato en el empleo.

5. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

Sean cuales sean los criterios que definan las políticas europeas de inmigración, mientras las diferencias de desarrollo y bienestar entre Europa, Asia, África y América

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:ES:PDF>

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PDF>

Latina sigan siendo tan grandes, Europa tendrá que seguir tomando medidas para evitar recibir inmigración ilegal.

Especialmente preocupante es la presión migratoria que proviene del continente africano: con una natalidad media de 5,5 hijos por mujer, su población se duplicará en 25 años según las previsiones del Banco Mundial, pasando de 900 a 1.800 millones de personas, sin que ninguna previsión permita imaginar un desarrollo económico capaz de sostener esa población. A pesar de los avances experimentados en África en las últimas décadas, la natalidad sigue siendo tan alta que recorta el efecto de las mejoras económicas. El Producto Interior Bruto (PIB) africano ha crecido un 72% en las dos últimas décadas, pasando de 905.000 millones de dólares en 1990 a 1.557.000 millones en 2006, pero su efecto sobre el bienestar se ha visto amortiguado por el alto crecimiento de la población. Así, la renta *per cápita* ha aumentado en el mismo período sólo 261 dólares (de 1.449 a 1.710), lo que supone una subida del 18%.¹⁸

El Mediterráneo es hoy en día la frontera de mayor desigualdad del mundo: la renta *per cápita* en España es 13 veces mayor que la marroquí, mientras que en la otra gran frontera migratoria entre el primer y el segundo mundo, la que separa México de EEUU, la relación es sólo de 1 a 5. No sólo la renta *per cápita* es mayor. Europa ofrece otros muchos bienes públicos escasos en los países en desarrollo y que se convierten en factores de atracción tan importantes como la renta: paz, baja criminalidad, servicios públicos eficaces, funcionarios fiables, derechos individuales frente al Estado, sanidad y educación gratuita, etc. En conjunto, la diferencia entre el nivel de bienestar en la Unión Europea y en África es tan grande que sólo una política europea muy decidida y eficaz contra la inmigración irregular puede incidir en la disminución de estos flujos.

La constatación de este hecho impulsó al Gobierno español a responder en clave fundamentalmente europea a los trágicos sucesos de 2005 en la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos. Cientos de inmigrantes, en su mayoría de origen subsahariano y asentados durante meses en Marruecos en las cercanías de la frontera española, asaltaron la valla para alcanzar suelo español y por ende suelo europeo. Durante el asalto fallecieron en confusas circunstancias varios de los inmigrantes. Desde el Gobierno español se optó por europeizar la respuesta a la crisis y, como resultado de esta estrategia, la cumbre informal de jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea de Hampton Court, convocada por el primer ministro Tony Blair, como presidente del Consejo, concluyó que urgía adoptar medidas en relación con los países de tránsito y origen de inmigrantes, en especial con los de África septentrional

¹⁸ Consultar la serie de datos históricos de Angus Maddison: <http://www.ggd.net/maddison/>

y subsahariana. En respuesta a este importante impulso político, en el que se puede reconocer la impronta española, el Consejo Europeo de diciembre 2005 aprobó el documento “Planteamiento global sobre migración: acciones prioritarias en África y el Mediterráneo” (conocido como Enfoque global), que pretende dotar a la Unión Europea de coherencia en cuestiones migratorias y aspectos relacionados tales como las relaciones exteriores, la ayuda al desarrollo y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Asimismo, este planteamiento recoge la necesidad de solidaridad activa y la responsabilidad, no sólo de los países receptores sino también de los terceros países, ya sean de origen o tránsito de los flujos migratorios.¹⁹ En conjunto, el Enfoque global afirma basarse en tres principios: solidaridad entre los Estados miembros, asociación con los terceros países y protección de los emigrantes, especialmente de los grupos más vulnerables.

Hasta el momento, el Enfoque global se ha limitado a África y la región del Mediterráneo, impulsado y respaldado por los socios meridionales de la Unión Europea. Sin embargo, también otras áreas geográficas requieren la acción concertada europea en materia migratoria (Europa Oriental, Asia). El Enfoque global es la respuesta reciente a la necesidad de dotar de una dimensión exterior articulada a la lucha contra la inmigración irregular de la Unión Europea, un aspecto cada vez más central en las relaciones de la Unión Europea con otros países. Ya en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, es decir, durante la Presidencia española, se instó la inclusión de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en aquellos acuerdos que se firmaran entre la Unión Europea y terceros países, incorporando de esta manera a los tratados una nueva condicionalidad, la cooperación en materia migratoria.

5.1. Migración y desarrollo

Entre las dimensiones del Enfoque global, cabe destacar la relación entre migración y desarrollo, relación que ya se había mencionado en el Consejo Europeo de Sevilla en el que se destacó el papel que la política de desarrollo podría desempeñar en la reducción de los flujos migratorios. La relación existente entre el subdesarrollo y la emigración ha llevado a muchos a pensar en la ayuda al desarrollo como un proyecto a largo plazo para frenar la inmigración.

La Comisión, en su comunicación sobre Migración y Desarrollo,²⁰ establece tres áreas de acción en esta materia: remesas, diásporas y migración circular. Sin embargo, existen muchas dudas sobre la efectividad de esta aproximación, ya que numerosos

¹⁹ COM (2006)735.

²⁰ COM(2005) 390 final.

estudios ponen en duda los efectos de las remesas sobre el nivel de desarrollo de los países receptores y respecto a fomentar la migración circular (inmigración reiterada de ida y vuelta), están aún muy poco claros sus efectos a largo plazo y sus potencialidades. A todo esto debe sumarse el hecho de que los países que más emigrantes producen no son los más pobres sino los de nivel medio, como México o Turquía, de la misma forma que dentro de los países en desarrollo no son los más pobres los que más emigran sino las capas medias.²¹

El paso de un país desde el subdesarrollo a este escalón intermedio produce más y no menos individuos dispuestos a emigrar y capaces de hacerlo. En el improbable caso de que la cooperación europea consiguiese un incremento sustancial en el nivel de riqueza y bienestar africanos a medio plazo, eso se traduciría en más presión migratoria, no en menos. Por tanto, la cooperación al desarrollo no puede concebirse como una medida para la reducción de la inmigración, aunque la ayuda al desarrollo y los acuerdos comerciales puedan ser utilizados también como incentivo para que los Estados de tránsito o de origen de la inmigración colaboren en la lucha contra la inmigración irregular. Por otra parte, el hecho de que la ayuda económica esté condicionada a la colaboración del país receptor en la política migratoria, ha recibido críticas por parte de los que consideran que esta condicionalidad desnaturaliza el principal objetivo de la ayuda: la lucha contra la pobreza.²²

Esto no significa que no deba ahondarse en aquellos instrumentos vinculados a la cooperación al desarrollo, ya que es indudable que a largo plazo la mejor manera de incidir en las causas de la migración es abordar los factores de expulsión o *push factors*, por lo que el desarrollo y el bienestar de las sociedades de origen de los inmigrantes es un meta más que legítima y necesaria de las acciones europeas en esta materia.

España ya ha iniciado con éxito este camino en sus relaciones con los países de África Occidental y Marruecos, en este último caso con gran implicación de la Unión Europea.

5.2. Gestión y control de fronteras

En comparación con otros grandes destinos de emigración, como Canadá, EEUU y Australia, Europa presenta dos debilidades estructurales en su intento de evitar la inmigración no deseada: su posición geográfica, limítrofe a la vez con Asia y África, y la gran diferencia de intereses en su interior, lo que ha impedido hasta ahora la formulación de una política unificada de inmigración. Pero, incluso así, la lucha

²¹ Haas, H (2007) "Turning the tide? Why development will not stop migration." *Development and Change* vol. 38 N° 5

²² Garcialoro, G (2008), "Los Ejes de la política migratoria en la Unión Europea", *Papeles del Este*, 17, p. 34.

contra la irregularidad ha sido el campo en el que más ha avanzado la cooperación europea en relación con la inmigración. La pertenencia al espacio Schengen ha hecho imprescindible esa cooperación ya que las decisiones que toma un Estado respecto a quién puede entrar afectan a todo el grupo. En este sentido, la creación de Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) es muy positiva, así como los acuerdos de Prüm, aunque todavía queda mucho espacio para avanzar.

La gestión de fronteras exteriores ha sido un aspecto clave de la cooperación europea desde el Programa de Tampere (1999) y se basa en tres líneas: un conjunto de normas comunes, la cooperación operativa entre los Estados miembros y la solidaridad entre ellos y la Comunidad.²³ Además, la gestión común de las fronteras es una de las dimensiones fundamentales del Enfoque global y, a la vez, una necesidad surgida del Acuerdo de Schengen de 1985, ya que la eliminación de controles internos entre los socios europeos exige medidas adicionales en sus fronteras exteriores. Actualmente, 23 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea forman parte del espacio Schengen, lo que convierte la gestión de las fronteras exteriores en cuestión clave en la agenda de la Unión.

Las iniciativas en este campo se han concretado en el Código de Fronteras Schengen, la creación de FRONTEX y la reciente disponibilidad (desde enero de 2007) del Fondo para las fronteras exteriores que pretende hacer realidad la responsabilidad financiera compartida de la gestión y control de las fronteras exteriores de la Unión Europea. El fondo, dotado con 1.820 millones de euros para el período 2007-2013, se utilizará para la mejora de infraestructuras o de los sistemas de vigilancia fronterizos. Entre las medidas impulsadas por la Unión Europea destacan la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea y Canarias, la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa para mejorar la capacidad de los Estados frente a los flujos de inmigrantes ilegales, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la creación de equipos de reacción rápida. Estos últimos, conocidos por sus siglas en inglés, RABIT, se encuentran a disposición de FRONTEX y están constituidos por 450 expertos nacionales que pueden enviarse rápidamente a cualquier frontera de un Estado miembro que se vea sometida a una presión extraordinaria de inmigración irregular.

Otro de los aspectos firmemente impulsado desde la Comisión y apoyado por los Estados miembros es el aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas para

²³ Sandell, Sorroza y Olivie (2007), "Inmigración: un desafío con oportunidades", Documento de Trabajo nº 19/2007, Real Instituto Elcano.

mejorar el control fronterizo, de forma que las personas puedan ser identificadas de manera fiable. El objetivo es crear un sistema de información sobre entradas y salidas generalizado y automático, que permita compartir la información disponible entre todos los actores involucrados en las tareas de control de fronteras. La necesidad de mejorar la gestión común de las fronteras de la Unión Europea ha propiciado el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen (SIS), así como la incorporación de tecnología biométrica.

El mandato para la creación del Sistema Común de Visados proviene de junio de 2002, cuando el Consejo Europeo de Sevilla consideró prioritario su establecimiento. En 2004 se establecieron las bases jurídicas para poner en marcha técnicamente este sistema, que permitirá a las autoridades nacionales incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente. Cuatro años después, en julio de 2008, el Consejo y el Parlamento europeo adoptaron el reglamento sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros.²⁴ El VIS tendrá un papel muy relevante en la información sobre la inmigración ilegal, ya que servirá para conocer el número de inmigrantes que han rebasado la estancia máxima autorizada en el territorio de los Estados miembros. En principio, está previsto que se ponga en marcha en diciembre de 2009, por lo que corresponde a la Presidencia española el seguimiento de su implementación.

Asimismo, el VIS, al igual que el EURODAC (base de datos central informatizada que compara huellas dactilares de los solicitantes de asilo), servirán para evitar abusos del sistema de asilo, como la solicitud de éste en diferentes Estados miembros.²⁵

5.3. Inmigración irregular y economía informal

Existe una estrecha relación entre el volumen de inmigración irregular que recibe un país y el tamaño de su economía informal. Expresado de otra forma, los empresarios dispuestos a contratar inmigrantes "sin papeles" son uno de los principales factores de atracción de la inmigración irregular. Para combatir ese empleo ilícito, el Parlamento Europeo aprobó en el 2009 un proyecto de Directiva para establecer sanciones a los empresarios que empleen a residentes ilegales nacionales de terceros países.²⁶ Lo que se pretende con la norma es estandarizar las sanciones que ya existen a nivel nacional y garantizar la protección de los derechos salariales y de cotización

²⁴ Se puede acceder al Reglamento completo en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:ES:PDF>.

²⁵ Illies, M (2009), "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases", Documento de Trabajo nº 38/2009, Real Instituto Elcano.

²⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países.

de los trabajadores irregulares, que pueden denunciar a los empresarios. La norma establece sanciones financieras al empresario por cada empleado residente ilegal y el pago de los salarios y de las cotizaciones sociales que no se hayan abonado. Además, las empresas que contraten trabajadores irregulares no podrán recibir ayudas públicas y quedarán excluidas de la adjudicación de contratos públicos. En los casos más graves se contempla el cierre de la empresa. La Directiva prevé incluso convertir en delito penal la contratación de irregulares cuando se repita la infracción por tercera vez en dos años, se haya contratado a más de cuatro irregulares, éstos trabajen en condiciones especialmente abusivas, sean víctimas de la trata de seres humanos (y el empresario lo sepa) o sean menores de edad.

A pesar de que la Directiva permitirá incrementar las sanciones y controles en Estados en los que éstos son débiles, y de que transmite un mensaje disuasorio, seguirán existiendo sectores del mercado de trabajo difícilmente accesibles para la inspección laboral, como el servicio doméstico, que es además el principal sector en el que trabajan inmigrantes en situación irregular en Europa. Por otra parte, los servicios de inspección laboral están infradotados en varios países, lo que disminuye su capacidad de control.

5.4. El retorno de los inmigrantes en situación irregular

La Comisión Europea considera que la estancia irregular de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros debilita la credibilidad de una política europea de inmigración. En este contexto se debe situar la denominada “Directiva de retorno”, cuyo nombre completo es “Directiva sobre procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, y que fue finalmente adoptada el 16 de diciembre de 2008.²⁷

La propuesta inicial por parte de la Comisión Europea data de 2005 y se ha adoptado tras arduas negociaciones entre los Estados, la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó esta norma, en primera lectura y sin enmiendas, con 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. La Directiva fue recibida con controversia por la opinión pública europea y por los terceros Estados a cuyos nacionales va dirigida, básicamente en África, América Latina y Asia.

En el informe del Parlamento Europeo sobre la Directiva, elaborado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE),²⁸ su ponente Manfred

²⁷ Directiva 2008/115/EC.

²⁸ “Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, A6-0339/2007, 20/IX/2007.

Weber (PPE-DE) afirma que la Unión Europea debe tomar una decisión común en relación a los colectivos de inmigrantes residiendo en situación ilegal: o se acuerda que adquieran el estatus de residentes legales o, por el contrario, se articula la manera de que retornen a sus países de origen. Queda claro, al analizar los antecedentes de esta directiva, que la Unión Europea ha optado por la segunda alternativa: los residentes irregulares deben abandonar el territorio europeo. En general, las regularizaciones de grandes números de inmigrantes en situación ilegal llevadas a cabo por diversos Estados no han sido bien recibidas por los demás países europeos. Incluso algunos, como Francia, han intentado, aunque sin éxito hasta el momento, prohibir esta posibilidad.

A lo largo de tres años, el recorrido temporal de la Directiva hasta que fue aprobada en el 2008, la propuesta ha sufrido numerosas modificaciones y enmiendas en negociaciones complejas, por un lado entre los 27 Estados miembros y, por otro, en las instituciones comunitarias, fundamentalmente en el Parlamento Europeo, que por vez primera se encontró ante una co-decisión en lo que a inmigración se refiere. El hecho de que ésta se ocupara de la expulsión de los inmigrantes en situación ilegal no fue bien recibido en muchos sectores de la opinión pública europea. Las negociaciones tanto en el Consejo como en el PE fueron difíciles y, en general, los Estados miembros eran muy reticentes a definir un marco mínimo común de procedimientos y condiciones para la expulsión, mostrando los diferentes criterios sobre cuestiones tales como los tiempos límites de retención, los mecanismos de expulsión, la asistencia legal a los irregulares, etc. Así, mientras Francia tiene un periodo de retención limitado a 30 días, en Malta este plazo se extiende hasta los 18 meses y algunos Estados carecen de límites. Este era uno de los puntos de desacuerdo y la Directiva, que fija un máximo de retención de 18 meses, finalmente ha dado cobertura a todas las prácticas, excepto a las de los Estados que no establecen un tiempo máximo de retención o que superan los 18 meses. En definitiva, en este aspecto la Directiva sólo obliga a modificar sus prácticas a Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, todos ellos con periodos de retención superiores a los 18 meses o sin tiempo máximo de retención.²⁹ En el caso de España, el plazo máximo de retención era de 40 días hasta la reciente ampliación a 60 (Reforma de la Ley de Extranjería).

Otros aspectos relevantes de la Directiva son la inclusión de la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes irregulares sin recursos, aprobada pese a la resistencia de varios Estados, y la prohibición de reingreso de los expulsados en cualquier país de la Unión Europea durante un máximo de cinco

²⁹ El Reino Unido ha anunciado su negativa a aplicar la Directiva.

años. Esta medida dota a la directiva de una verdadera perspectiva europea ya que la prohibición de entrada es efectiva en los 27 Estados miembros. La Directiva incorpora el principio de “no devolución” (*non refoulement*), que impide repatriar a alguien cuya vida o libertad corra peligro en el país al que se le devuelve³⁰ pero admite la expulsión de menores no acompañados si las autoridades han obtenido garantías de que el menor será entregado a un miembro de su familia, a un tutor o a unos servicios de recepción “adecuados” en el Estado de retorno. El margen para la interpretación que la norma permite en este punto ha sido otro de los elementos más criticados desde la perspectiva de los derechos humanos.

Otro aspecto controvertido es el referido a las situaciones de emergencia, cuando un número excepcionalmente importante de personas que deban ser repatriadas plantee una importante carga para un Estado miembro. Dicho Estado podrá decidir en ese caso períodos más largos para el control judicial y rebajar las condiciones de internamiento. Para tomar esta medida, el Estado se limitará a informar a la Comisión. Estas prácticas supuestamente excepcionales pueden no serlo tanto si se tiene en cuenta que muchos de los centros de internamiento, sobre todo en los países fronterizos del Sur de Europa, ya están al límite de su capacidad de acogida.

Uno de los elementos que han frenado sistemáticamente las posibilidades de devolver a los inmigrantes irregulares es el alto coste económico de cada devolución, mayor cuanto más lejano es el país de origen. Para aumentar la capacidad financiera en este terreno y dar respuesta a la demanda de solidaridad de los Estados más afectados, los del Sur de Europa, la Unión Europea ha creado el Fondo Europeo para el Retorno, que tiene asignado para el período 2008-2013, 676 millones de euros. Otro importante impedimento a las devoluciones ha sido la falta de acuerdos con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares, algo difícil de obtener. Los Estados de origen no están interesados en facilitar el retorno, y los acuerdos son impopulares entre sus poblaciones. Por ello, no es de extrañar que los acuerdos de readmisión firmados por la Comisión Europea hasta ahora no incluyan a los principales emisores de inmigración irregular hacia la Unión Europea.³¹

5.6. Medidas nacionales

En cuanto a las medidas nacionales contra la irregularidad, algunos Estados destacan por su eficacia, como los nórdicos. La inmigración irregular en ellos es minúscula. Es

³⁰ El principio de “no devolución” se consagra en el art. 33 de la Convención de Ginebra: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

³¹ Existen acuerdos europeos de readmisión con Ucrania, Macedonia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia, Rusia, Hong Kong, Sri Lanka y Macao. Marruecos y Pakistán se incorporarán próximamente.

cierto que su situación geográfica, e incluso su clima, hacen más difícil allí la llegada y la vida de los inmigrantes irregulares que en países más cálidos y cercanos a África o Asia, pero esta misma característica es compartida por el Reino Unido, donde, sin embargo, la inmigración irregular es importante ante las deficiencias de los controles internos. El modelo nórdico basa su eficacia en dos elementos: una fuerte cultura política de respeto a la legalidad (en contraste con la Europa del Sur o del Sureste) y una sociedad muy cohesionada, con un extenso control social.

De la experiencia de los Estados con menor inmigración irregular se deduce la importancia de combatir la cultura política de la aceptación de la ilegalidad, relacionada con la pervivencia de la economía informal o sumergida y con la corrupción. En este sentido, es importante que se refuercen los controles internos sobre el trabajo y la estancia. Al mismo tiempo es necesario también reforzar los medios y abrir nuevos canales para poder gestionar correctamente las necesidades legales de los colectivos legamente residentes en un país europeo, impidiendo que por trabas o dificultades burocráticas prefieran mantenerse en la economía sumergida que a su vez alimenta los canales irregulares de inmigración.

6. ALGUNAS IDEAS PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

España ha sido una de las principales impulsoras de una aproximación europea a la inmigración, especialmente en lo que respecta al control fronterizo y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes irregulares. En este sentido, España ha promovido el Enfoque global y la creación de FRONTEX y debe aprovechar la ocasión de la Presidencia del Consejo para promover el avance de esta política comunitaria basada en los principios acordados en el Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo y con la vista puesta en la aplicación del Programa de Estocolmo y la elaboración de su Plan de Acción. Son propuestas para este período:

- Avanzar hacia una política europea de inmigración que incluya criterios comunes en materia de admisión y acceso al mercado de trabajo de inmigrantes de terceros países. Aprobar los proyectos de directivas sobre los trabajadores de temporada y la de los trasladados por sus empresas.
- Despejar las barreras administrativas y legales que todavía ahora dificultan la movilidad laboral de los ciudadanos europeos en el espacio de la Unión Europea, para construir un auténtico mercado europeo de trabajo y fortalecer la identidad europea común.

- Analizar los vínculos entre la inmigración y el mercado de trabajo europeo al hilo de las negociaciones para la elaboración de la nueva Agenda de Lisboa, cuya preparación corresponderá a la Presidencia española.
- Facilitar a los inmigrantes cualificados la realización de las gestiones administrativas básicas utilizando un solo idioma a lo largo de la Unión Europea, para asemejar las condiciones de atracción de la inmigración cualificada en Europa a las que existen en EEUU, Canadá y Australia.
- Articular una verdadera gestión europea de fronteras y, tras una evaluación integral de la labor de FRONTEX y de sus necesidades y objetivos, dotar a la misma de los recursos humanos y económicos necesarios, convirtiendo en obligatorio el actual carácter voluntario de las aportaciones de los Estados miembros. Avanzar en la iniciativa EUROSUR.
- Acelerar la implementación de los instrumentos tecnológicos para la gestión de fronteras a la vez que se desarrolla la legislación para la correcta utilización de la información.
- Combatir la cultura política de aceptación de la ilegalidad, relacionada con la pervivencia de la economía informal.
- Reforzar los controles internos sobre el trabajo y la estancia en los países con mayor presencia de inmigrantes irregulares. Para ello, la Presidencia española debería trabajar para poner en práctica la directiva de sanciones a los empresarios.
- Avanzar hacia la armonización europea de los derechos de los inmigrantes irregulares, sus expectativas de regularización y su acceso a los servicios sociales.
- Analizar la política de exención de visados actual y su posible extensión a aquellos países de los que existe evidencia policial o estadística sobre su alta presencia entre los inmigrantes irregulares.
- Reforzar los mecanismos de cooperación con terceros países en esta materia e impulsar las negociaciones de acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito.

- Desarrollar los instrumentos de aplicación del Enfoque global, como las plataformas de cooperación y las asociaciones de movilidad.
- Situar la relación entre migración y desarrollo en la cumbre Unión Europea-América Latina que tendrá lugar durante la Presidencia española. De la misma forma, avanzar en la preparación de la III Conferencia del Proceso de Rabat (impulsado por España y Marruecos), que se celebrará en Dakar en 2011.
- Proponer nuevos instrumentos legales, administrativos y de cooperación para gestionar adecuadamente el desafío que supone la creciente inmigración de “menores no acompañados”, que preocupa especialmente a España y a otros países del Sur de Europa.
- Avanzar hacia la unificación de los criterios para la concesión o denegación de la solicitud de asilo, de modo que las posibilidades de obtenerlo sean semejantes en todos los Estados miembros.

Noviembre, 2009

7. BIBLIOGRAFÍA

BLAU, F (1992) "The fertility of immigrant women. Evidence from high-fertility source countries" en el libro *Immigration and the work force*, G. Borjas y R. Freeman, Chicago University Press, 1992.

COMISIÓN EUROPEA (2006), Especial Eurobarometer, 243 (trabajo de campo 2005).

GARCIALORO (2008), "Los Ejes de la política migratoria en la Unión Europea", Papeles del Este, 17, UCM.

GUILD, E (2007), "EU Policy on labor migration. A first look at the Commission's Blue Card initiative", CEPS Policy Brief, Brussels.

HAAS, HEIN DE (2007), "Turning the tide? Why development will not stop migration." *Development and Change* vol. 38 N° 5

ILLIES (2009), "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases", Documento de Trabajo nº 38/2009, Real Instituto Elcano.

RODRÍGUEZ Y SORROZA (2009), "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la Próxima Presidencia española de 2010", diciembre de 2009, ARI 173/2009 y 174/2009, Real Instituto Elcano.

SANDELL, SORROZA Y OLIVIE (2007), "Inmigración: un desafío con oportunidades", Documento de Trabajo nº 19/2007, Real Instituto Elcano.

UNA NUEVA FASE EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Joaquín Arango, *Catedrático de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid*

El programa adoptado en Estocolmo en el otoño de 2009 para el Área de Libertad, Seguridad y Justicia es el tercer programa quinquenal en materia de inmigración y asilo de la Unión Europea, tras los de Tampere (1999) y La Haya (2004). El propósito inicial era construir una política común de inmigración y asilo en los cinco años que siguieron a Tampere, cuando el número de Estados miembros a poner de acuerdo era sólo quince, pero pronto se reveló ilusorio. Transcurridos diez años desde que se inició el proceso, su culminación no parece cercana. Formidables obstáculos han dificultado y dilatado el proceso. La mayoría han sido erigidos por Estados reticentes a ceder capacidad de decisión en asuntos tan próximos a la soberanía como la determinación de quiénes pueden entrar y permanecer y quiénes no, y bajo qué condiciones, o qué derechos reconocer a los extranjeros.

Sin embargo, el proceso había comenzado bajo los mejores auspicios, con un ambicioso programa anclado en una concepción comprensiva de la inmigración y el asilo e impulsado por un comisario, el portugués Antonio Vitorino, cuya visión y espíritu muchos recuerdan con nostalgia. Tras la frustración de gran parte de las esperanzas suscitadas en Tampere, el segundo programa quinquenal, el aprobado en La Haya en el otoño de 2004, constituyó un ejercicio de realismo gris. Consciente de las dificultades que habían imposibilitado en buena medida la consecución de las metas establecidas cinco años antes, la Comisión optó por rebajar el tenor de las aspiraciones y soslayar los mayores obstáculos en lugar de enfrentarse frontalmente a ellos. Uno de sus primeros pasos del segundo quinquenio consistió en aparcarse la delicada cuestión de la inmigración económica o laboral, auténtica piedra angular de la política común, en la que la anterior Comisión había tenido su más significativo y revelador tropiezo. En lugar de retomar el proyecto de directiva de inmigración para propósitos de empleo, que había sido confinado en un cajón en 2001, el nuevo programa optó primero por poner en circulación un Libro Verde y después por desagregar la inmigración laboral en cinco componentes, con la intención de acometer los cuatro más fáciles de digerir –los que tienen por objeto a los trabajadores altamente cualificados, la inmigración laboral, los aprendices o trabajadores en formación y los traslados internacionales dentro de una misma firma– y de dejar en espera la quinta, la inmigración de los menos cualificados.

No obstante este cauteloso comienzo, el período quinquenal que terminó a mediados de 2009, visto retrospectivamente, puede ser calificado de razonablemente exitoso. Los avances acumulados durante estos años hacia la política común han sido considerables. El grado de consenso existente, el arsenal de instrumentos disponible y el volumen del *acquis* son incomparablemente mayores que los existentes cuatro años antes. Por ello, el punto de partida del tercer programa es mucho más favorable que el que encontró su predecesor.

No es sorprendente, por ello mismo, que el principal rasgo del Programa de Estocolmo sea la continuidad. Los elementos centrales y las prioridades de la política que se propone no experimentan grandes cambios. Pero en este caso el continuismo no tiene por qué merecer un juicio negativo. En gran medida se debe a que cuanto más progresa el corpus de la política común más difícil resulta añadir grandes novedades, y puede verse como un tributo a lo ya conseguido.

Tampoco es de extrañar que el lenguaje y las propuestas contenidas en el programa estén en línea con el consenso que ha ido tomado cuerpo en años recientes en la comunidad internacional. El lector reconocerá fácilmente nociones tan habituales en el diccionario migratorio contemporáneo como la migración circular, los partenariados de movilidad, los convenios de readmisión y otros similares. El programa se ubica en el no menos frecuentado territorio de los enfoques *win-win* –los que aspiran a que las migraciones resulten beneficiosas a la vez para los países de origen y los de destino y consideran que pueden serlo–, y constantemente reconoce la necesidad de cooperar con países de origen y tránsito, coincidiendo con una serie de influyentes documentos publicados en los últimos años por destacadas instituciones y agencias internacionales, tales como las Naciones Unidas, la *Global Commission for Migration and Development* (GCIM), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la OCDE entre otras. La versión del citado consenso representada por el Programa de Estocolmo no desmerece las mejoras de este género.

Más que en las novedades que aporta, o en la luz que arroja sobre instrumentos y nociones, aquejadas de cierto grado de ambigüedad, las bondades del programa de Estocolmo deben buscarse en su espíritu equilibrado y comprensivo, y en el aliento solidario que le anima. Todo el texto resume buen sentido, respeto por los derechos de los inmigrantes y solidaridad tanto con los países de origen y de tránsito como con los Estados miembros que reciben las mayores presiones en materia de inmigración irregular y demandas de asilo. Y por ello ofrece una imagen de la Unión Europea menos crispada y defensiva que la que había ofrecido en 2008 con la aprobación

de iniciativas como la Directiva del Retorno y el Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo.

Muchos son los puntos fuertes que se pueden encontrar en el programa y que reflejan el espíritu y los buenos fundamentos que lo inspiran. Entre ellos se cuentan la promoción del diálogo con los países de origen y tránsito, el acento puesto en el *fair treatment* o trato justo –uno de los principios básicos establecidos en Tampere y escasamente desarrollado después– y la preocupación por la integración social de los inmigrantes. Así, el programa reitera la vigencia del Enfoque Global adoptado por la UE para la inmigración y el asilo. Especial énfasis, dentro de este marco y de los acuerdos específicos en materia de migraciones y empleo, debería recaer sobre el diálogo con los países africanos. Por lo que hace la integración, que el programa define como crucial, el programa continúa la línea iniciada en el programa de La Haya. Dado que las competencias en materia de integración residen mucho más en los gobiernos nacionales y subnacionales, y que la capacidad de intervención de la UE es ciertamente limitada, el programa de Estocolmo encuentra dificultades para ir mucho más allá de lo hecho en los cinco años precedentes. En todo caso, aboga decididamente por una cooperación intensificada y al menos no se alinea con la empobrecedora concepción condicional de la integración que varios Estados han adoptado en años recientes.

Como no podría ser de otro modo, las políticas dirigidas a luchar contra la inmigración irregular constituyen una rúbrica central del programa. Pero incluso en tan impropio terreno es reconocible la preocupación por los derechos de los migrantes que late a lo largo del documento. Máxima prioridad se otorga a combatir el tráfico de seres humanos. Las repatriaciones, que son un instrumento imprescindible de tales políticas, deberían promover siempre que fuera posible el retorno voluntario, mientras las forzadas deben ser llevadas a cabo con pleno respeto por el principio de *non-refoulement* y los derechos fundamentales y la dignidad de los individuos objeto de devolución, y en cooperación con los países de origen y tránsito, a través de convenios de readmisión y, en la medida de lo posible, de los partenariados de movilidad. En la misma vena, el programa establece que “el fortalecimiento de los controles fronterizos no debería impedir el acceso a los sistemas de protección por parte de las personas con derecho a beneficiarse de ellos”. FRONTEX está llamado a desempeñar un papel creciente en este contexto, pero ese papel debe ser clarificado y el funcionamiento de la agencia hecho más transparente, como han exigido voces críticas. Otro instrumento que debe ser promovido es el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras conocido como EUROSUR. Por lo que hace a

las recientemente adoptadas sanciones contra los empleadores de inmigrantes en situación irregular, el programa se limita a mencionarlas.

En materia de asilo, el Programa de Estocolmo contiene valiosas recomendaciones. Partiendo de la preocupación existente acerca de la persistencia de diferencias significativas en este terreno y la necesidad de armonización de las políticas, el principal objetivo es el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo que homogeneice el procedimiento de asilo y establezca un estatuto equiparable para los que reciben asilo o protección subsidiaria. Pero el añadido más importante es la recomendación de que este sistema debería basarse “en una plena y comprensiva aplicación de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales relevantes”. El programa se atreve a sugerir que “la UE debería buscar acceso a la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967”, una idea que va en dirección contraria a tendencias recientes en este terreno y que podría tener un notable efecto simbólico.

Aunque expresa preocupación por el frecuente abuso del sistema de asilo, el programa subraya la necesidad de expresar solidaridad no sólo dentro de la UE sino también con terceros países, a efectos de promover y ayudar a desarrollar la capacidad de gestionar flujos migratorios y prolongadas situaciones en países de tránsito y origen. Un importante instrumento para ello debería ser la Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo. El programa se hace eco de la preocupación existente en materia de *burden sharing*, proponiendo el desarrollo de mecanismos para compartir responsabilidades entre los países miembros, algunos de los cuales están recibiendo presiones para las que no están preparados. Más aún, la dimensión externa de la política europea de asilo debe ser reforzada. El programa considera “de la mayor importancia que la UE exprese solidaridad, actúe en partenariat y coopere con terceros países que albergan grandes poblaciones de refugiados”. Una vez más, el espíritu que anima al programa claramente se desvía de recientes propuestas en este terreno, como las que proponen deslocalizar la protección a países con credenciales sospechosas en materia de respeto a los derechos humanos. Por lo que hace a la relación con ACNUR, el programa aboga por reforzar el apoyo político y financiero que recibe de la Unión Europea.

Considerado en conjunto, el Programa de Estocolmo presenta más luces que sombras. Si alguna carencia puede señalarse, más que en lo que propone hay que buscarla en lo que no dice o dice de manera insuficiente. En efecto, la parte más débil del documento es la que tiene que ver con el área de inmigración legal, por cierto

una extremadamente importante y escasamente desarrollada. A pesar de constituir una piedra angular de la política común, el programa pasa por ella sin añadirle prácticamente nada. Ello es particularmente cierto en materia de inmigración de los menos cualificados en general y de la inmigración temporal en particular. El mantra de la migración circular sigue pendiente de aclaración y del desarrollo de los instrumentos legales que le confieran verosimilitud. Pero al menos el programa reconoce la necesidad de la inmigración laboral, así como la contribución que puede hacer al crecimiento económico.

Quizás el mayor mérito del Programa de Estocolmo resida en haber sido capaz de resistir los cantos de sirena emanados de las orientaciones primordialmente securitarias y defensivas crecientemente prominentes en Europa en materia de inmigración y asilo. Buen y decisivo ejemplo de ello es el trato que da al llamado Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, aprobado bajo la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008 y que constituye una manifestación emblemática de las aludidas orientaciones. El Programa de Estocolmo le rinde tributo formal y después lo ignora olímpicamente. Más allá de alguna similitud formal, el ánimo que subyace a uno y otro texto son acusadamente diferentes. Así, a diferencia del Pacto Europeo promovido por Sarkozy, el programa de Estocolmo no equipara constantemente los derechos a las obligaciones, como si unos y otros estuvieran en el mismo nivel y tuvieran el mismo rango. Y, por poner otro ejemplo que tiene especial significado en España, respecto de las regularizaciones extraordinarias el programa se limita a pedir la mejora del intercambio de información de iniciativas al nivel nacional, en lugar de tratar de proscribirlas.

El hecho de que el Programa de Estocolmo prácticamente pase por alto un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo aprobado apenas un año antes puede resultar sorprendente. Pero se puede entender mejor si se tiene en cuenta que el Pacto carece de fuerza legal, y que se trató de una iniciativa dudosamente necesaria, emanada de la voluntad de una fuerte personalidad política, que situaba la política de inmigración y asilo en un marco de cooperación intergubernamental alejado del proceso de europeización que le es propio. En la rectificación del rumbo que el programa supone se percibe claramente la mano de la Comisión Europea y sus servicios. Ello sugiere que, si bien la influencia de los Estados es muy poderosa, y resistir a su influjo poco menos que imposible, la Comisión ha ido desarrollando en esta materia un corpus de ideas e instrumentos dotado de coherencia y continuidad. Y, ciertamente, el programa supone la reafirmación de una línea que venía de Tampere, que con cierta modulación de tonos se había mantenido en La Haya, y

que iniciativas como el Pacto Europeo o la Directiva del Retorno amenazaban con cambiar a peor.

Conviene, finalmente, recordar que los programas constituyen hojas de ruta que deben ser desarrollados después por la Comisión Europea y los Estados miembros, con una creciente participación del Parlamento. Todo hace pensar que la Presidencia sueca ha hecho un buen trabajo en esta parcela, y cabe esperar que la buena línea marcada en el programa dé lugar a un buen comienzo de legislatura bajo el impulso de la presidencia rotatoria española.

Diciembre, 2009

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA ¿UNA VERDADERA POLÍTICA COMÚN? PERSPECTIVAS PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2010

Francisco Pérez Pérez, *Subdirector General para Asuntos de Justicia e Interior, Secretaría de Estado para la Unión Europea, MAEC*

La política migratoria de la Unión Europea pretende reflejar la realidad siempre cambiante de los movimientos de población extranjera que entran, se mueven y salen en el territorio comunitario: puede decirse que esos flujos están en constante movimiento y todas los indicadores de que disponemos apuntan a considerar a la Unión Europea como una de las regiones del mundo que más extranjeros atrae y que desean permanecer por cortos o largos espacios de tiempo entre nosotros con propósitos diversos. Las cifras también demuestran que la Unión es un lugar de acogida de población extranjera en unas cantidades destacadas y que los comentarios que a veces se publican con la etiqueta de Europa-fortaleza corresponden a un estereotipo que no se compadece con la constante fluidez y dimensión del movimiento migratorio.

Para organizar la situación de los extranjeros en la Unión se han dispuestos distintas políticas que tratan de ajustarse al perfil variado de estas personas: solicitantes de asilo, desplazados, personas con necesidad de protección internacional, trabajadores, familiares, estudiantes, turistas, todos ellos conforman una pluralidad de situaciones a las que es preciso responder de una manera ajustada a sus demandas y a las sociedades que los acogen.

El Tratado de Amsterdam que entró en vigor en mayo de 1999 sentó las bases para la construcción de una política común de inmigración en la Unión Europea. Los desarrollos que se acordaron al más alto nivel político en el Programa de Tampere y en el Programa de la Haya, hoy en vigor, han conseguido avances en la regulación normativa del asilo y la inmigración. Disponemos al día de hoy de un conjunto de instrumentos legales, de prácticas acordadas entre los Estados y de espacios de soberanía nacional para desarrollar políticas comunes sobre la inmigración y el asilo. En estos días, estamos en la fase final de la negociación del llamado Programa de Estocolmo que consolidará los avances conseguidos dentro de una línea de continuidad iniciada en Tampere.

Se han citado en este seminario normas ya aprobadas que no voy a repetir aunque sí deseo señalar algunas características propias de la políticas migratorias acordadas. En diversas ocasiones los actos legislativos se presentan como “normas mínimas” que regulan por ejemplo, las diversas directivas y reglamentos sobre asilo e inmigración. Ello ha dado pie a que surjan numerosos interrogantes, dado que la legislación basada en “normas mínimas” conlleva unos límites evidentes en la extensión las

medidas acordadas. En defensa del enfoque seguido hasta ahora, hay que recordar el punto de partida, constituido por legislaciones nacionales muy arraigadas y dispares, vinculadas a la tradición de los Estados nacionales. Otro factor que distingue a las políticas sobre asilo e inmigración es el hecho de ser aplicada por autoridades públicas en una gran proporción, muy ligadas a los espacios de soberanía nacionales que vienen de lejos y que poseen una tradición institucional sólida. Se trata de autoridades diplomáticas, laborales, policiales y judiciales, presentes en la toma de decisiones ejecutivas en los procesos de regulación de la entrada, permanencia y salida del espacio europeo. Observando la construcción europea con perspectiva, el acervo construido en diez años es realmente importante, conforma una base de trabajo común y al mismo tiempo dispone de un potencial de desarrollo para la aplicación de una política común en los ámbitos de asilo e inmigración en el futuro.

El Tratado de Lisboa, introduce algunos cambios en los procedimientos de trabajo que se vienen aplicando hasta el momento en el campo del asilo y la inmigración.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

En estas circunstancias, la Presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 va a encontrar un conjunto de cambios sustantivos que tendrán una influencia significativa en la manera de ejercer la dirección del trabajo comunitario.

- El Parlamento Europeo se ha renovado desde el pasado verano. El Tratado de Lisboa le otorga nuevas funciones de decisión conjunta junto con el Consejo y la Comisión en el ámbito del asilo y la inmigración. Si bien desde 2005, ya se han aprobado normas acordadas entre las tres instituciones, habrá nuevas áreas de trabajo a las que el procedimiento de codecisión se extiende.
- También se estrenará el nuevo Colegio de Comisarios de la Comisión Europea. La fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha condicionado el nombramiento de los nuevos Comisarios que el 1 de enero de 2010 todavía no habrán tomado posesión de sus carteras y pueden originarse retrasos en la presentación de iniciativas comunitarias.
- Son nuevas las figuras del Presidente de la Unión y del Alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad.

En cuanto a los asuntos que la Presidencia española habrá de gestionar cabe citar aquí los siguientes:

- *La aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo.*

El Programa de Estocolmo marca la línea a continuar para la construcción del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia y estará en vigor entre 2010 y 2014. La Comisión Europea afirma que en los últimos cinco años “se han sentado las bases de una política de inmigración común, que incluyen concretamente, el establecimiento de normas que garantizan una mayor equidad y capacidad de previsión en materia de inmigración legal; una agenda común para favorecer la integración en las sociedades europeas; y una acción reforzada contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas. Se han creado asimismo varias asociaciones con terceros países para gestionar de manera concertada las cuestiones vinculadas con la inmigración”. El Programa en su formulación final deberá hacer frente a los cambios demográficos que se están produciendo en Europa y poder buscar equilibrios para conseguir la integración de los inmigrantes que están legalmente establecidos en la Unión, las necesidades de los mercados de trabajo y la evolución de la situación económica global. Para ello, el Programa apela a la responsabilidad, la solidaridad de todos los actores implicados en las políticas de inmigración y propone que la Unión Europea desarrolle una política de inmigración dinámica y global en sus relaciones exteriores, en la aplicación del plan de política en materia de inmigración legal, de reconocimiento de derechos a los inmigrantes legalmente establecidos, de integración y de lucha contra la inmigración irregular. Asimismo el Programa propone la construcción de un espacio común y solidario de protección en el campo del asilo. La Presidencia española deberá recibir una propuesta de la nueva Comisión con el fin de aprobar un Plan de Acción para el desarrollo de las políticas contenidas en el Programa que concrete en actuaciones los principios y políticas enumeradas.

- *La evaluación del Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración*

El Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración aprobado a finales de 2008 recoge compromisos políticos de la Unión relativos a la organización de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración irregular, el control de las fronteras exteriores, la política europea sobre asilo y la colaboración con los países de origen y de tránsito

de población inmigrante hacia la Unión. El Pacto concreta los postulados del llamado Enfoque Global de la Inmigración, vigente desde 2006, marco estratégico para llevar a cabo la colaboración con los países terceros. Desde el Programa de Tampere quedó establecido que una política migratoria europea no puede realizarse sin tener en cuenta a los países de origen y tránsito. El Enfoque global ha generado instrumentos de cooperación como las asociaciones de movilidad, y las plataformas de cooperación, entre otros, que significan formas de trabajo conjunto con países terceros para la gestión de los flujos migratorios. La Presidencia española tendrá que llevar a cabo la primera evaluación que se haga de las distintas dimensiones del Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración. Para ello, se espera recibir una propuesta de la nueva Comisión en la que quedará reflejado el trabajo de los Estados miembros en sus políticas nacionales y en las comunitarias, los instrumentos financieros comunitarios puestos al servicio del Pacto y todos los indicadores que permitan al Consejo Europeo mantener un debate sobre los avances conseguidos. Será un ejercicio inédito hasta la fecha que permitirá comprobar el estado de situación y orientar el futuro desarrollo del Programa de Estocolmo.

- *El Plan de Acción para los Menores No Acompañados*

Los menores inmigrantes no acompañados son motivo de atención en la Unión Europea y deben recibir la protección que se estipula en acuerdos internacionales y por razones humanitarias. También se generan preocupaciones en los Estados miembros a la hora de organizar programas de acogida. Por iniciativa española, se ha incluido en el Programa de Estocolmo un apartado en el que se acuerda desarrollar un plan de acción en el que se incluirán medidas sobre la prevención, la protección y la asistencia al retorno en colaboración con los países de origen. La Presidencia española recibirá una propuesta de Plan de acción de la nueva Comisión para que pueda tramitarse y acordarse con los socios comunitarios.

- *La Conferencia de Ministros de integración*

La Presidencia española ha programado la organización de una Conferencia de Ministros de integración que tendrá lugar en Zaragoza en abril de 2010. La Conferencia tiene como objetivo principal el debate sobre las políticas de integración que se aplican en los Estados miembros y valorar sus conexiones con las políticas de cohesión social.

Diciembre, 2009

LOS RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010 EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

David Chico Zamanillo, *asesor para temas internacionales y europeos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración*

El escenario en el que España ejercerá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 se encuentra determinada por una serie de factores, que creo importante destacar porque ejercen una influencia sobre los objetivos y desarrollo de la misma, en particular en el ámbito de la inmigración.

El primero de estos factores es la salida de lo que algunos han denominado “largo parto constitucional”. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 pone fin a un proceso que comenzó con la Declaración de Laeken y la Convención sobre el Futuro de Europa, desembocó en el Tratado Constitucional y su caída en desgracia tras los referenda negativos de Francia y Países Bajos en la Primavera de 2005, y terminó con el periodo de reflexión que le siguió y el periodo de acción posterior que se materializó en el Tratado de Lisboa.

Con el Tratado de Lisboa se procede a dar un nuevo paso hacia delante en el ámbito de la inmigración, al establecer de manera clara cuales son las políticas comunes de la Unión Europea, estableciendo que la práctica totalidad¹ de las cuestiones referentes a la inmigración legal y la integración (Capítulo 2, del Título V), serán decididas por el Consejo de Ministros y por el Parlamento Europeo, a través del llamado procedimiento legislativo ordinario² (antigua codecisión), con además, voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por el Tratado de Lisboa estas políticas pasan a ser casi plenamente comunitarias, con lo que la iniciativa legislativa reposará exclusivamente en la Comisión, con la plena intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El segundo factor es el arranque de la “legislatura comunitaria” tras las elecciones al Parlamento Europeo de Junio de 2009, la elección de la Comisión Barroso II y la nueva estructura institucional (presidente estable del Consejo, Alto Representante para la Política Exterior) y jurídica.

Y el tercer factor que sin duda marcará la Presidencia española de la Unión Europea será la crisis económica actual, cuya salida será una de las prioridades de la misma.

Así las cosas, España toma el timón de la Unión Europea en un momento de especial incertidumbre, pero con la clara apuesta por impulsar el proceso de integración europea y ser una “Presidencia transformadora”.

¹ Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE “El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”.

² Art 79.2 Tratado de Funcionamiento de la UE.

INMIGRACIÓN

En este estado de cosas, en el ámbito de la inmigración, España ha marcado una agenda ambiciosa, pero objetiva con la realidad bajo la cual se desarrollará su Presidencia.

Con este propósito, la Presidencia española tendrá como objetivo general reforzar e impulsar la política de inmigración de la Unión Europea, con particular atención a la integración de los inmigrantes y tratará en particular de impulsar acciones europeas sobre los menores no acompañados (MENAS).

En el ámbito de las políticas de integración de inmigrantes, a las cuales España otorga especial importancia, se celebrará durante nuestra Presidencia la IV Conferencia ministerial sobre integración, en Abril de 2010 en Zaragoza, que abordará la integración como factor de desarrollo económico y de cohesión social en las sociedades europeas, con el objetivo de facilitar la igualdad de oportunidades. Las conclusiones de esta Conferencia aportarán los elementos que sirvan para reforzar las políticas de integración de inmigrantes en la Unión Europea que por primera vez tendrán encaje legal en el Tratado de Lisboa (art. 79.4 TFUE).

En el marco de la la IV Conferencia ministerial sobre integración España pretende poner un especial acento en los temas del ámbito educativo, el del empleo y en el de la intervención integral en barrios o zonas con alta densidad de población inmigrante. Todo ello, desde la perspectiva de que ser inmigrante, o descendiente de inmigrante, no debe condicionar las posibilidades de movilidad social o éxito profesional y no puede llevar a la generación de barrios deprimidos con altas tasas de fracaso escolar, desempleo y personas en riesgo de exclusión social. Para España esos son escenarios que se deben combatir porque suponen un factor de desigualdad que pone en riesgo la cohesión social y la propia convivencia.

El éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal sigue siendo la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración. En el actual contexto de salida de la crisis económica y recuperación de nuestras economías, se debe auspiciar las políticas favorecedoras de la integración de los inmigrantes, promoviendo mayor seguridad y un modelo de crecimiento económico y social sostenible. Garantizar la igualdad de derechos, de responsabilidades y oportunidades para todos es el elemento esencial del proceso de integración.

Asimismo, España pretende durante su presidencia desarrollar o concluir el proceso de trabajo sobre el proceso de identificación de indicadores comunes de evaluación de las políticas de integración.

En relación a los Menores Extranjeros No Acompañados, la Presidencia española otorgará especial prioridad a la aprobación de un Plan de Acción específico, basado en el principio del interés superior del menor y en un enfoque integral que comprenda la prevención en el país de origen, la adecuada protección, tanto en el país de origen, como en territorio europeo, y el retorno asistido del menor.

Por otro lado, también se procederá a la primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (PEIA) adoptado en octubre de 2008, que deberá ser preparada durante la Presidencia española.

En otro orden de cosas, España pretende en su semestre progresar en la implicación de la Unión Europea en la gestión integral de los flujos migratorios, avanzando hacia una política común de inmigración que sienta las bases, principios y criterios comunes en materia de admisión, residencia y ejercicio profesional de trabajadores inmigrantes no comunitarios. En este sentido, la Presidencia española buscará el acuerdo sobre la Directiva marco de derechos de los trabajadores de terceros Estados e impulsará las demás iniciativas legislativas incluidas en el Plan sobre Inmigración Legal una vez sean presentadas por la Comisión Europea (principalmente, Directiva que regulará las condiciones de entrada y residencia legal de trabajadores temporales y la Directiva relativa a los procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas).

Al margen de la actividad normativa, la Presidencia española del Consejo velará por una adecuada coordinación entre la política europea de inmigración legal y las políticas de lucha contra la inmigración irregular y de visados y asilo, dedicando atención especial al impulso de las negociaciones con terceros países de Acuerdos de Readmisión de la Unión Europea.

En el ámbito de la gestión integral de fronteras y lucha contra la inmigración irregular, la Presidencia española propondrá la extensión de los sistemas de intercambio de información segura en materia de inmigración a otras áreas geográficas y promoverá la realización de un ejercicio operativo mediante los equipos de intervención rápida en las fronteras. Será objetivo fundamental de nuestra Presidencia la promoción de la colaboración activa entre Estados miembros y la maximización de los instrumentos

que la Unión Europea pone a su disposición a través de FRONTEX y otras agencias y órganos relevantes, con el ánimo de fomentar los principios de solidaridad y responsabilidad. A tal efecto, se reforzará el papel de FRONTEX, y se trabajará en la línea de lograr una mayor coordinación con los sistemas nacionales de vigilancia existentes como posible base para el desarrollo de un sistema integral de control de fronteras europeo. Asimismo, se trabajará también para el avance en la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las fronteras.

Así también, España trabajará para la mejora de la aplicación técnica y financiera del Programa de solidaridad y gestión de flujos migratorios en relación con los Fondos europeos para las fronteras exteriores, para los refugiados, por el retorno y para la integración.

Por último señalar que la Presidencia española impulsará la cooperación con terceros países en cuestiones migratorias en diversos ámbitos, como el denominado Proceso de Rabat, el Diálogo Unión Europea-América Latina, la Agenda Transatlántica con EEUU y el Enfoque global a los países del Este. El apoyo a los instrumentos de aplicación del enfoque global como las asociaciones de movilidad (en especial la firmada con Cabo Verde y la futura con Senegal) y las plataformas de cooperación también constituirán puntos importantes de la Presidencia española. El refuerzo de los acuerdos de asistencia, cooperación y readmisión con los países de origen y tránsito también es considerado vital por la Presidencia española para profundizar en la política común.

Diciembre, 2009

***EL RELANZAMIENTO DE LAS
RELACIONES ENTRE LA UNIÓN
EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS***

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS TRAS LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL¹

Román Escolano, *Director Relaciones Institucionales, BBVA.*

RESUMEN

La crisis financiera desatada en agosto de 2007 puso de manifiesto el alto grado de interdependencia alcanzado entre EEUU y Europa.

La crisis fue, desde un primer momento, un fenómeno transatlántico, antes de convertirse en global.

Hoy, superada la peor fase del desastre financiero, en un momento en el que la nueva administración americana muestra una actitud más abierta con sus socios y los países emergentes aumentan su peso en la economía mundial, la Presidencia española de 2010 tiene ante sí un reto importante: España tiene una oportunidad inmejorable para impulsar el trabajo conjunto entre la Unión Europea y EEUU y reforzar así el papel fundamental del área atlántica en la economía global.

ABSTRACT

The financial crash revealed the high level of interdependence achieved between the U.S. and Europe. The crisis was, from the outset, a transatlantic phenomenon, before becoming a global one.

Today, once the worst phase of the financial disaster seems overcome, when the new American Administration shows more openness with its partners; and emerging countries increase their strength in the global economy, the Spanish Presidency of 2010 faces an important challenge: Spain has a unique opportunity to foster partnership between the EU and USA, thereby to enhance the role of the Atlantic area in the global economy.

1. EL EJE PRINCIPAL DE LA ECONOMÍA GLOBAL

En los últimos días de julio de 2007 un banco estatal alemán, IKB, reveló por sorpresa un fuerte volumen de pérdidas, derivadas de su exposición a unas inversiones hasta entonces poco conocidas fuera del pequeño mundo de los especialistas financieros: las denominadas hipotecas *subprime*,² originadas en los EEUU.

Apenas dos semanas después, el 9 de agosto de 2007, el Banco Central Europeo tuvo que realizar una intervención de emergencia, ofertando 94.800

¹ El autor contó con los comentarios y aportaciones de Paul Isbell, Director del programa "La geoestrategia de la energía" e investigador principal del proyecto "Relaciones España-EEUU" del Real Instituto Elcano.

² "German bank reveals £12bn exposure to sub-prime mortgages"; *The Times*, 3 de agosto de 2007.

millones de euros para asegurar “el funcionamiento ordenado de los mercados monetarios”.³

La crisis que se puso en marcha es ya sobradamente conocida. No es propósito de este trabajo analizarla aquí, sino destacar una de las implicaciones más claras de este fenómeno: que unas inversiones realizadas en un mercado relativamente menor –incluso dentro del propio mercado financiero norteamericano– pudieran impactar de esa manera en el lado europeo del Atlántico, a miles de kilómetros de distancia, provocando la necesidad de una intervención de emergencia de la autoridad monetaria europea, e iniciando una ola de volatilidad y turbulencias financieras en la que, en buena medida, todavía nos encontramos. La crisis que comenzó el 9 de agosto de 2007 fue así, desde el primer momento, una crisis transatlántica, antes de convertirse en un fenómeno global.

Esto nos muestra un hecho incuestionable. Los EEUU y la Unión Europea siguen siendo hoy, y con cierta diferencia, las dos principales áreas económicas. Tanto por volumen de sus vínculos comerciales y de inversión como el grado de su interdependencia, constituyen –a pesar de lo que en ocasiones reflejan los medios– el eje principal de la economía global. Unos cuantos datos nos permiten comprobarlo:

- Ambas áreas representan, juntas, el 40% del PIB mundial (medido en Paridad de Poder Adquisitivo) y la mitad del comercio internacional.
- A su vez, concentran el 80% de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).
- Si bien a veces tendemos a pensar que la inversión extranjera se destina cada vez más a economías emergentes, las cifras nos recuerdan que el volumen fundamental de inversión se sigue produciendo entre ambas orillas del Atlántico. La inversión norteamericana en Irlanda ha sido superior en todos estos últimos años a la realizada en China.
- Ambos son sus principales socios comerciales respectivos. Un cuarto de las exportaciones europeas se destina a EEUU, mientras que Europa importa un tercio del total de exportaciones norteamericanas.
- Y, en términos empresariales, el eje atlántico constituye sin duda la mayor relación bilateral existente: la práctica totalidad de las grandes empresas norteamericanas están implantadas en la Unión Europea, que representa el 60%

³ “ECB in 95 billion move on market turmoil”; *Financial Times*, 9 de agosto de 2007

de todos los activos extranjeros de las empresas norteamericanas, mientras que las empresas europeas suponen el 75% de toda la inversión extranjera recibida en EEUU en los últimos diez años.

En términos puramente financieros, las cifras son, si cabe, aún más llamativas:⁴

- Tomados en su conjunto, representan dos tercios de la capitalización bursátil mundial y del stock de bonos emitidos.
- El 90% de los activos de fondos de inversión en todo el mundo se concentran en fondos domiciliados bien en EEUU o en la Unión Europea.
- Aproximadamente la mitad de la negociación bursátil en valores extranjeros, tanto en EEUU como en Europa, se llevó a cabo en mercados de la otra parte.
- Unos 30 bancos norteamericanos tienen licencia para operar en la Unión Europea, beneficiándose del “pasaporte comunitario” introducido en la Segunda Directiva Bancaria, mientras que más de 60 bancos europeos ofrecen servicios financieros en EEUU, tanto en materia de banca de inversión como de banca comercial.

Nos encontramos, por tanto, con la principal relación bilateral entre las grandes áreas económicas del mundo, y aquella en la que el nivel de interdependencia ha alcanzado mayores cotas.

No es extraño, por lo tanto, que la crisis financiera que comenzó en agosto de 2007 comenzase en primer lugar como una crisis transatlántica, ni que sólo mediante la actuación concertada entre ambos lados del océano podamos encontrarle respuestas.

2. LA “NTA” Y LOS ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

Las relaciones atlánticas tienen una historia larga y paralela a la del propio proceso de integración europea. La huella de los EEUU se percibe ya en los primeros intentos de integración en Europa. Desde el fin mismo de la Segunda Guerra Mundial, tanto en la puesta en marcha del Plan Marshall, como en el apoyo financiero a la Unión Europea de Pagos (UEP) en 1950 –el primer ejemplo concreto de institución supranacional en Europa– el apoyo norteamericano resultó decisivo.

⁴ Estos y otros datos pueden cotejarse en “*EU-US Coalition on Financial Regulation*” (2004), informe disponible en www.foa.co.uk/publications/eu-us-report-vii-sept05.pdf.

Se podría decir que el proyecto europeo fue un proyecto transatlántico desde sus primeros inicios, y que hubiera tomado una forma bien distinta sin haber contado con el apoyo lejano, pero bienintencionado y constante, de Washington. En palabras del Secretario de Estado Dean Acheson (1949-1953): “(Los norteamericanos) adoptamos una actitud de observar, ayudar e impulsar a los europeos hacia una mayor unidad política y económica”.⁵

Sin embargo, durante muchos años la relación institucional fue muy limitada, y la que se produjo en el ámbito de la política exterior y de seguridad tuvo lugar primordialmente en el marco de la OTAN. A medida que el proyecto de integración europea se profundizaba, las limitaciones de este enfoque resultaron más evidentes.

El fin de la Guerra Fría supuso un cambio estratégico de enorme alcance. Apenas unas pocas semanas tras la caída del Muro de Berlín, el entonces Secretario de Estado norteamericano, James Baker, convocó a una etapa de mayor formalización de las relaciones con la Unión Europea, mediante un mecanismo reforzado de consultas bilaterales al máximo nivel. En sus propias palabras:

“EEUU y la Comunidad Europea deberían trabajar juntos para lograr, sea en forma de Tratado o de otra manera, un conjunto de lazos consultivos e institucionales significativamente reforzados. Nos enfrentamos a retos mutuos –la economía, la política exterior, el medio ambiente, la ciencia– y en todo tipo de terrenos. Así que merece la pena fijar nuestras respuestas juntos en una suerte de causa común”.

El resultado fue la Declaración Transatlántica de 1990, significativamente acordada a muy pocos meses de los acontecimientos de Berlín, y antes de que los europeos aprobasen su propio Tratado de Maastricht y de la culminación del Mercado Único de 1992. Esta Declaración, que pretendía ante todo “fortalecer la democracia”, formalizó la cooperación bilateral transatlántica en temas políticos, económicos, y tecnológicos y estableció un diálogo político regular, a todos los niveles, incluyendo cumbres anuales en formato “Troika”.

La realidad posterior, no obstante, exigió dar pasos adicionales al diálogo reforzado previsto en la Declaración. La llegada de la Administración Clinton en 1993 y las duras lecciones extraídas del conflicto en la antigua Yugoslavia llevaron a muchos a exigir un nuevo marco institucional.

⁵ En Lamberton Harper, J. (1994) “American Visions of Europe: Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan and Dean Acheson”, Cambridge University Press, New York.

Éste se puso en marcha en un lugar históricamente tan vinculado al mundo atlántico como es Sevilla, con no poco éxito: podemos afirmar que la relación transatlántica sigue esencialmente apoyándose aun hoy, a pesar de todas las reformas posteriores, en el original diseño institucional establecido por la Nueva Agenda Transatlántica (NTA) adoptada durante la Presidencia española de 1995.

La NTA de 1995 establecía tres grandes objetivos de colaboración:

1. Promover “la paz y estabilidad, la democracia y el cooperar para desarrollo en el mundo”. En la mente de todos estaba el conflicto de los Balcanes, pero también las incipientes transiciones en el Centro del Este de Europa y las relaciones con la nueva Rusia y Oriente Medio.
2. Responder conjuntamente a los “desafíos globales”, tales como el crimen internacional, droga, terrorismo, medioambiente y enfermedades.
3. Contribuir al reforzamiento de las relaciones económicas a través de la eliminación de barreras, con el objetivo final de facilitar el mercado trasatlántico y la expansión y liberalización del comercio mundial.

La estructura se completó a través de un importante entramado de grupos de trabajo de ámbito institucional, tanto entre administraciones como parlamentos o la sociedad civil, y que de una u otra forma subsisten todavía hoy. Así, se programaron reuniones anuales de una numerosa lista de grupos sectoriales, ente los que podemos destacar el *Senior Level Group, Transatlantic Policy Network* (TPN), *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), *Transatlantic Consumer Dialogue* (TACD), *Transatlantic Legislators Dialogue* (TALD), además de numerosos encuentros en formato de “troika”, sobre temas concretos políticos, económicos y de seguridad.

3. EL “TRANSATLANTIC ECONOMIC COUNCIL” (TEC)

3.1. Los límites de la NTA

Sin duda, vista con perspectiva, la nueva Agenda contribuyó mucho a aumentar el perfil institucional de la Unión Europea en Washington, y a considerarla como un socio de EEUU en un amplio conjunto de dossiers internacionales, y no únicamente centrados en el comercio.

Desde un punto de vista más práctico, ayudó también al surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios y agentes sociales (tanto de nivel alto como medio), más acostumbrados a tratar con sus colegas del otro lado del Atlántico; así como -si bien la actividad legislativa en ambas orillas siguió dominada por consideraciones de política interna- a hacer más patente la necesidad de considerar las repercusiones recíprocas ex ante de todo acto legislativo o regulatorio (resulta difícil imaginar, por no citar más que un ejemplo, a las autoridades de la SEC (*US Securities and Exchange Commission*) durante los años ochenta preocupadas por los efectos de sus decisiones en Londres o Frankfurt).

Todos estos son factores positivos. Pero igualmente resulta cierto que, al poco tiempo de Sevilla –ya incluso en los años finales de la Administración Clinton- empezaron a quedar claros los límites institucionales, económicos y políticos de la NTA.:

1. Por una parte, en lo que se refiere al diálogo en materia de política exterior, el propio desarrollo del conflicto en Yugoslavia, los efectos de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea y la propia insuficiencia de los mecanismos internos de toma de decisión en la Unión Europea rebajaron bastante las esperanzas de luchar conjuntamente por la “paz y la democracia”.
2. Por otra parte, tampoco en materia de “desafíos globales” pudieron constatare grandes avances. Las discrepancias con EEUU en materia de cambio climático proviene de la Administración Clinton-Gore; pero tampoco cabe decir que la época anterior al 11 de septiembre de 2001 fue especialmente rica en éxitos bilaterales en otras materias como la lucha conjunta contra el terrorismo.
3. Finalmente, en los periodos comprendidos entre el fin de la Ronda Uruguay y Doha de la OMC, EEUU y la Unión Europea no fueron capaces de presentar

un frente particularmente unido en el ámbito multilateral; ni, a pesar del incipiente diálogo empresarial y financiero ente operadores privados, a realizar un esfuerzo especialmente memorable de acceso recíproco a los mercados.

Esto ha llevado a autores como Burwell⁶ a realizar un balance globalmente poco favorable de esta primera fase de las relaciones transatlánticas.

La crisis posterior en las relaciones bilaterales, surgida a partir de 2002-2003 por el conflicto de Irak, podría haber llevado a las relaciones transatlánticas a una crisis terminal. De hecho, el pesimismo era una actitud bastante generalizada en ese momento.⁷

Sin embargo, a pesar de las crisis y de las tensiones, el fin de la relación atlántica no se produjo. Sin que muchos se dieran cuenta, y muchas veces debajo del radar de la gran diplomacia o de los medios, el motor de las relaciones transatlánticas continuó funcionando a un ritmo razonable, e incluso se comenzó una dinámica nueva, más pragmática, de mejor entendimiento bilateral en asuntos concretos.

El investigador Elliot Posner⁸ ha escrito lo siguiente:

“A comienzos de la década tuvo lugar un cambio fundamental. Los ajustes mutuos se convirtieron en un elemento esencial para gestionar los conflictos. Como antes, el tratamiento nacional y la no-discriminación siguieron caracterizando esta nueva etapa. Pero lo que resultó novedoso, sin embargo, fue la creciente frecuencia e importancia de las excepciones mutuas, y los ejemplos en que ambas partes hacían ajustes a la legislación propia, nueva o antigua, para acomodarse a las legislaciones del otro.”

También esta vez podemos citar que otra Presidencia española de la Unión Europea, esta vez la de 2002, tuvo la oportunidad de contribuir positivamente en este sentido. La “Agenda Económica Positiva” lanzada en Mayo de 2002, tuvo por objeto de promover, desde una perspectiva práctica y concreta, una mayor cooperación económica entre las dos mayores áreas comerciales e industriales del mundo.⁹

⁶ Burnwell, F. G. (2003) “Rethinking the New Transatlantic Agenda” in European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2003 March 27-29, Nashville, TN.

⁷ Ver Kern, S. (2005) “Why the New Transatlantic Agenda should, but won’t, be reformed”, Real Instituto Elcano, ARI 51/2005, Madrid.

⁸ Posner, E. (2006) “Market Power Without a Single Market: The New Transatlantic Relations in Financial Services,” in *The Future of Transatlantic Economic Relations: Continuity Amid Discord*, eds. David M. Andrews, Mark A. Pollack, Gregory C. Shaffer and Helen Wallace (Florence: European Union Institute, 2005).

⁹ Uno de sus resultados más fructíferos fue el “EU-US Regulatory Dialogue in Financial Services”, embrión de los principales progresos realizados en esta área desde la fecha.

No cabe duda de que este empuje contribuyó, en alguna medida, a despejar la relativa atonía en la que había entrado la NTA; ni que, a partir de esta fecha, la actitud de las autoridades a ambos lados del Atlántico comenzó a evidenciar una actitud de mayor colaboración.

¿Por qué todo esto sucedió, precisamente, en un momento de tensiones diplomáticas bilaterales sin precedentes, en el que todo el marco institucional transatlántico podía haber entrado en crisis?

La explicación no es simple. El cambio de actitud por ambas partes se produjo de forma gradual durante la primera mitad de la década, desde su mismo comienzo –la fecha del 11 de septiembre viene inevitablemente a la mente– hasta mediados de 2007 en que tomó la forma definitiva que hoy conocemos.

Hay dos razones fundamentales que podríamos apuntar:

La primera es que, de forma creciente, las autoridades de EEUU han ido reconociendo que la globalización afecta también a la economía norteamericana, que a su vez se ha vuelto interdependiente de lo que sucede en el resto del mundo, por lo que el diálogo con otras administraciones –en primer lugar con las europeas– puede no ser un ejercicio inútil.

Tomemos un ejemplo concreto del ámbito de los servicios financieros. Durante los años 70 u 80, como se ha apuntado, es difícil recordar un solo caso, en que los reguladores norteamericanos tuvieran presentes los efectos de sus actuaciones fuera de sus estrictas fronteras nacionales.

Sin embargo, cuando en 2002 la Unión Europea aprobó su Directiva de Conglomerados Financieros, las autoridades y supervisores norteamericanos, que tenían reservas sobre su aplicación a las filiales de bancos norteamericanos en la Unión Europea, decidieron, en lugar de presionar a Bruselas para obtener cambios en la norma, adaptar su propia legislación interna para permitir la creación de las denominadas *Supervised Investment Bank Holding Company* (SIBHC).

Otro ejemplo más reciente es la decisión de la SEC (noviembre de 2007) de permitir que los emisores europeos pudieran presentar sus cuentas utilizando los estándares IFRS (*International Financial Reporting Standards*) sin necesidad de reconciliarlas con los principios contables norteamericanos, (US GAAP). Tras muchos años de rechazar

el reconocimiento de cualquier estándar distinto del doméstico, este cambio de actitud ilustra bien la percepción sentida por muchos en Washington de que los EEUU no puede permanecer aislado en la nueva economía global y que, incluso el propio liderazgo, cabeza del mercado financiero estadounidense, podía estar en cuestión.

En efecto, podemos decir que la conmoción provocada por el escándalo ENRON y su consecuencia posterior de la *Sarbanes-Oxley Act* tuvo el efecto de una cierta “cura de humildad” para la comunidad empresarial norteamericana. A comienzos del 2007, la influyente *US Chamber of Commerce* declaraba:

“La posición competitiva de nuestros mercados de capitales está siendo cuestionada por la presión competitiva internacional y por la necesidad de modernizar nuestro marco regulatorio y normativo. En las últimas dos décadas los mercados se han hecho realmente globales –empresas, auditoría y contabilidad, banca de inversión y despachos de abogados, y últimamente también las bolsas-, todo se ha internacionalizado. Y, sin embargo, el marco legal norteamericano está fuertemente enraizado en las reformas de los años treinta, un periodo que queda más cercano a la Guerra de Secesión que a nuestros días”.¹⁰

Una actitud que el propio Tesoro de EEUU recogía en su ambicioso programa para la reforma del marco regulatorio norteamericano:

“la economía de EEUU y la competitividad de nuestro mercado de capitales estaría mejor servida con una mayor convergencia regulatoria global”.¹¹

Poco antes el Secretario del Tesoro Hank Paulson había declarado:

“El reconocimiento mutuo con países con esquemas regulatorios comparables a los norteamericanos puede aumentar las posibilidades de inversión internacional, al tiempo que facilita la diversificación de riesgos manteniendo la protección al consumidor. El Tesoro apoya el reconocimiento mutuo por parte de la SEC para *broker-dealers* y bolsas de valores que ofrezcan sus servicios a inversores americanos”.¹²

¹⁰ US Chamber of Commerce (2007) “Commission on the Regulation of U.S. Capital Markets in the 21st Century - Report and Recommendations”, Washington, disponible en: www.uschamber.com/publications/reports/0703capmarketscomm.htm.

¹¹ US Treasury (2008) “Blueprint for a modernized Financial Regulatory Structure, disponible en www.treas.gov/press/releases/reports/Blueprint.pdf.

¹² Paulson, H (2007): “Paulson announces Next Steps to Bolster US Markets Competitiveness”, en <http://www.treas.gov/press/releases/hp476.htm>

Manifestaciones muy distintas de las que se hubieran podido escuchar de las mismas autoridades o instituciones quince o veinte años atrás.

Por otra parte, la propia actitud europea fue mucho más firme en esta segunda mitad de la década del 2000 de lo que había sido diez años antes en Sevilla.

En primer lugar, desde 1999, la Unión Europea dispone del euro, manifestación más tangible y exitosa de la realidad de la integración europea; por otra parte, a través del Plan de Acción de Servicios Financieros, la Unión Europea se ha dotado de un conjunto normativo ambicioso, sólido y completo, semejante en muchos casos, si no superior, al que dispone el propio mercado financiero de EEUU.

Además, mediante el denominado Proceso de Lamfalussy¹³ de 2001 se establecieron mecanismos de toma de decisión más eficaces, distinguiendo entre las normativas marco, a las que se aplicaría el procedimiento habitual de co-decisión; y las normas de detalle, que se dejan al funcionamiento de grupos de reguladores y expertos; al tiempo que se creaba una importante red de comités de alto nivel (conocidos desde entonces por el nombre de su inspirador), reguladores nacionales en materia de valores, banca, y seguros y planes de pensiones.

De esta forma, las empresas de servicios financieros norteamericanas (que tienen a la Unión Europea, como se ha visto, como su principal mercado exterior) se encontraron con que, en lugar de un conjunto más o menos laxo de mercados nacionales, vinculados meramente por el reconocimiento mutuo y el “pasaporte comunitario”, la Unión Europea se les presentaba como un mercado interior cada vez más integrado, con normas sofisticadas e instituciones comunes fuertes, y con reforzada capacidad de negociación en foros multilaterales, e incluso –y este no es un punto menor– de retorsión en caso de conflicto.

Por lo tanto, ya no era la Unión Europea vacilante de los años 80 la que las autoridades norteamericanas veían delante de ellos, sino una Europa ampliada a 27 Estados, con una Unión Económica y Monetaria en marcha, y un mercado interior, sin duda imperfecto y limitado, pero ya dotado de los rasgos suficientes para ser considerado como interlocutor de pleno derecho en la economía global.

En definitiva, la propia integración europea favoreció su capacidad de interlocución en el marco transatlántico. Esta importante lección histórica no cayó en saco roto en ninguno de los dos lados del océano: lejos de encerrarse en sí misma, cuanto

¹³ Lamfalussy, A. (2001) “Final Report of the Committee of Wise Men”, Comisión Europea, Bruselas, en ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf.

más profundiza Europa en su integración, más aporta al diálogo transatlántico. En definitiva: una Europa más integrada y más fuerte, mejor socio de EEUU a escala global.

3.2. La creación del *Transatlantic Economic Council* (TEC)

En 2007, por impulso de la Presidencia alemana –muy en particular de la nueva Canciller Ángela Merkel–, se planteó concretar este cambio gradual de actitud que se venía observando en los últimos años mediante un nuevo impulso político a la relación transatlántica, que permitiera conseguir resultados tangibles en muchas áreas, y en particular en lo económico y comercial.

Así, durante la Cumbre EEUU-Unión Europea de 2007 en Washington, se aprobó una nueva iniciativa económica, el *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the EU and the USA* (FTEI) cuya novedad más destacable fue la creación de un *Transatlantic Economic Council* (TEC, en sus siglas en inglés), foro de debate de problemas que afectan a ambas áreas, con el objetivo de alcanzar un mercado transatlántico sin barreras mediante la supervisión, orientación y estimulación del mismo.

3.2.1. Los objetivos del FTEI

En este momento se entendió bien que permanecían en pie importantes barreras que dificultan la operación de los agentes privados. Los mercados transatlánticos, a pesar del alto grado de interdependencia alcanzado, distaban todavía de constituir un área económica integrada.

Sin embargo, como se ha repetido con frecuencia, los aranceles, propiamente dichos, son generalmente bajos entre ambos lados del Atlántico, por lo que no tenía excesivo sentido plantearse el establecimiento de un “Área de Libre Comercio Transatlántica” en el sentido tradicional.

Más bien resultaba necesaria una construcción distinta y novedosa, que reconociera que las barreras más relevantes se encuentran en obstáculos regulatorios de todo tipo: normas sanitarias, fitosanitarias y medioambientales, estándares técnicos, etiquetado, etc. Se trata de áreas evidentemente áridas y de muy escasa visibilidad política, que sólo pueden resolverse mediante un arduo y laborioso ejercicio de colaboración entre las autoridades regulatorias de ambos lados del Atlántico.

En este sentido, el FTEI pretendía, precisamente, fijar una dinámica nueva en esta cooperación regulatoria, mediante tres líneas de trabajo concretas:

1. El establecimiento de una agenda de colaboración entre los principales reguladores, y en particular:
 - a) Integrar a los jefes de las agencias reguladoras como miembros permanentes del llamado "*US-EU Regulatory Forum*".
 - b) Establecer un plan de trabajo entre agencias, mediante la planificación conjunta de nuevas iniciativas, la revisión mutua de los criterios de análisis de impacto regulatorio, etc.
2. La fijación de una lista de "proyectos faro" ("*lighthouse projects*"), en los que se deberían obtener resultados prácticos en los siguientes doce meses y entre los que se encuentran cinco áreas: derechos de propiedad intelectual, seguridad aduanera, mercados financieros (estándares contables), tecnologías RFID (identificación de productos por radiofrecuencia) y obstáculos a la inversión.
3. La creación de un "*Transatlantic Economic Council*" (TEC), presidido por una personalidad con alto perfil político (el Vicepresidente de la Comisión Europea y un miembro del Gabinete por parte norteamericana) y con un mandato ambicioso de trabajo consistente, entre otros, en:
 - a) Dirigir el trabajo del conjunto de órganos transatlánticos entre las reuniones anuales EEUU-UE.
 - b) Presidir y coordinar los diferentes "diálogos" existentes,¹⁴ dándoles un liderazgo político de mayor nivel.
 - c) Crear grupos de diálogo técnico nuevo, en áreas en las que se entienda que es necesario comenzar a trabajar, y disolver aquéllos que se estime que ya han completado su labor.
 - d) Elaborar un informe anual con el análisis del trabajo realizado y sugerir a los líderes de ambas partes nuevas recomendaciones de trabajo conjunto para la siguiente reunión anual.

¹⁴ Ya mencionados anteriormente: *Transatlantic Policy Network* (TPN), *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), *Transatlantic Consumer Dialogue* (TACD), *Transatlantic Legislators Dialogue* (TALD).

3.2.2. Primeros pasos del TEC

No mucha gente conoce la existencia del TEC. Desde su creación en junio de 2007, ha sido un órgano poco conocido y aún menos valorado. Y sin embargo su importancia es más que notable. En las palabras de Phillip Whyte, no exentas de ironía:

“Algunas instituciones obtienen menos atención de la que merecen. La existencia (del TEC) es apenas conocida por un pequeño grupo de iniciados. Su oscuridad es en parte debida a su juventud, y también a que su agenda resulta aburrida. Pero las relaciones transatlánticas siguen siendo el pivote de la economía mundial (...) Así que agradezcamos que en alguna parte de la maquinaria de Bruselas y Washington haya unos burócratas trabajando para resolver asuntos como las quejas americanas por los registros europeos del semen de toro”.¹⁵

La intención de los creadores del TEC fue la de establecer un instrumento cualitativamente diferente de los anteriores intentos de integración transatlántica. Esa diferencia radicaba tanto en la fuerte voluntad política reflejada en su composición, como en la capacidad de crear confianza mutua en el plano técnico, a través de una cierta autoridad directa en las autoridades regulatorias nacionales.

Hasta ahora han tenido lugar tres reuniones del TEC, la primera vez en Washington el 9 de noviembre de 2007 y, posteriormente, el 13 de mayo y 12 de diciembre de 2008. Esta última reunión se realizó de forma extraordinaria, ya que ambas partes querían establecer un balance de lo realizado en el momento de transición de la administración norteamericana, a fin de darle mayor continuidad.

En efecto, esta última reunión congregó en Washington a un considerable número de Comisarios, con los responsables salientes de la Administración Bush, con objeto de detectar los problemas existentes, determinar posibles soluciones e intentar esbozar conjuntamente un plan de trabajo para el futuro.

Si bien no es posible hacer un balance definitivo de este instrumento, que ni siquiera cuenta con dos años de vida, sí cabe valorarlo de forma muy positiva, en particular por tres razones principales:

1. Proporciona un impulso político de nivel adecuado a un conjunto muy heterogéneo de entidades regulatorias, que en ausencia de un liderazgo

¹⁵ White, P. (2008): “Let’s hear it from the Transatlantic Economic Council”, en Centre for European Reform, cer.org.uk.

de alto nivel, como pudo comprobarse durante los años 90, es muy difícil de conseguir.

2. Está siendo capaz de desarrollar con buenos resultados el doble mandato del FTEI: la cooperación regulatoria y los “proyectos faro”.
3. Ha mantenido un enfoque pragmático, muy valorado por las organizaciones empresariales a ambos lados del Atlántico, centrando su atención exclusivamente en asuntos que reúnan cuatro condiciones:
 - a) Sean prácticos y concretos, no generales y abstractos.
 - b) Hayan sido considerados prioritarios por las organizaciones de la industria o los consumidores.
 - c) Se pueda esperar beneficios económicos sustanciales del trabajo realizado.
 - d) Existan soluciones técnicas ya identificadas por los organismos regulatorios respectivos en la Unión Europea o EEUU.

Nos encontramos con un instrumento puesto en marcha después de un periodo de tensiones diplomáticas importantes, y que pudiéramos considerar como el embrión de un área económica transatlántica integrada, tal y como se estableció en el propio texto del FTEI.

Un instrumento poco visible, quizás injustamente, dada su importancia, pero en definitiva, particularmente útil y sin equivalente en cualquier otro diálogo económico regional entre las principales áreas económicas del mundo.

4. EL IMPACTO DE LA CRISIS: LA AGENDA DEL G20 Y LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

4.1. El “laboratorio de la globalización”

Al mismo tiempo que se creaban estos instrumentos novedosos de cooperación económica como son el TEC y el FTEI, el mundo ha vivido en una crisis financiera sin precedentes.

Como ya se ha apuntado, los primeros elementos de crisis se dieron en agosto de 2007 en los mercados monetarios de EEUU y de la zona euro, esencialmente. También fue transatlántica la respuesta inicial: la primera medida de importancia fue, en octubre de 2007, el establecimiento de nuevas líneas *swap* entre la Reserva Federal y el Banco Central Europeo, posteriormente ampliadas al Banco de Japón, Banco de Inglaterra o el Banco Central de Australia. De hecho, mientras que durante muchos meses se habló de que las economías emergentes habían logrado esta vez el decoupling de una crisis, parecería que esta vez iban a verse afectadas exclusivamente las dos grandes áreas atlánticas.

Sin embargo, como veremos, la crisis financiera nos ha permitido comprobar la “centralidad” del vínculo económico transatlántico.

En un primer momento, pareció que la magnitud de la crisis había hecho irrelevantes, no ya a los foros habituales de diálogo regional transatlántico, sino incluso al propio mecanismo del G7/G8, que había sido capaz de gestionar, con mayor o menor fortuna, las crisis globales anteriores, como la crisis mexicana, asiática o rusa a finales de los años 90.

Así hemos visto que, tras un periodo inicial de cierta indecisión, el foco de la respuesta política frente a una crisis financiera sin precedentes se desplazó, tanto al Foro de Estabilidad Financiera (FSF) como, sobre todo, al G20, instrumento que apenas resultaba conocido fuera del círculo de los Ministerios de Finanzas, y que ha sido políticamente “resucitado” como foro de máximo nivel político (con asistencia de los Jefes de Gobierno), con pretensiones de actuar como un verdadero “Estado Mayor de la economía global” y que convenientemente integra a jugadores como China, Rusia o Brasil, sin los que cualquier respuesta global sería hoy imposible.

¿En qué posición deja esto a EEUU y la Unión Europea, y, en particular, a sus incipientes instrumentos de integración económica? ¿Les reduce a ser unos actores más –importantes, eso sí, pero unos más dentro de un grupo ampliado– y reduce su relación bilateral a un vínculo regional, como otros en el mundo?

En realidad, éstas no son preguntas realmente nuevas, aunque la crisis financiera las haya puesto de actualidad. Ya en 2004, antes del comienzo de la crisis y en plena expansión global, un influyente informe del “*Atlantic Council of the United States*” incluso llegó a afirmar:

“Solo bajo las condiciones económicas más favorables, puede esperarse que el liderazgo global conjunto que ha proporcionado la relación transatlántica desde el final de la Segunda Guerra Mundial, sobreviva en su forma actual hasta 2020. Probablemente, una combinación de presiones domésticas y de disputas transatlánticas creará una atmósfera que no será propicia al liderazgo transatlántico de la economía global”.¹⁶

La realidad, sin embargo, es algo más compleja. Las dos grandes potencias del Atlántico no van a ser unos actores más en esta nueva agenda global. Sus relaciones mutuas pueden ser consideradas simplemente una relación regional privilegiada, como, por ejemplo, la que EEUU mantiene con Japón. Tampoco parece posible que un nuevo escenario de relaciones bilaterales de EEUU con India, Japón, Brasil o incluso con China pueda sustituirlas en el futuro.

Una lectura detallada de las conclusiones contenidas en los comunicados de las reuniones del G20, el 15 de noviembre en Washington y el 4 de abril en Londres, nos permite entender el porqué de estas afirmaciones.¹⁷

Entre las muchas áreas que se contienen en los mismos, podemos analizar los tres principales ejes del G20, que son:

1. Transparencia y regulación financiera: el G20 se compromete a aumentar la cooperación entre reguladores, supervisores y agencias de fijación de estándares contables, para alcanzar un “estándar único de calidad” en materia contable, avanzar hacia una aplicación uniforme de las reglas existentes, y mejorar la información y el *reporting* en materias como presentación de resultados financieros o los vehículos fuera de balance. Del mismo modo, se comprometen a elevar los niveles de exigencia a las empresas de *rating*, revisar los niveles de capital del sistema bancario, en particular para las actividades de préstamos estructurados y titulizaciones, etc.

Ahora bien, estos grandes enunciados no son fáciles de lograr. Para lograr esta cooperación es necesario, no sólo el mandato de una Cumbre, por solemne e histórico que éste sea, sino ante todo un alto grado de conocimiento, de confianza y de complicidad mutuas. Esta confianza requiere la implicación política de los gobiernos y los parlamentos nacionales, pero también, y sobre todo, tiempo, paciencia, diálogo y

¹⁶ Se alude aquí al importante estudio del “Atlantic Council of the United States”(2004) “The Transatlantic Economy in 2020: A Partnership for the future?”, disponible en www.acus.org.

¹⁷ Se puede encontrar en http://www.g20.org/pub_communiques.aspx

conocimientos mutuos, y un esfuerzo técnico muy continuado por parte de los reguladores y supervisores.

Y en este terreno, cabe afirmar que incluso a muy largo plazo (en el horizonte, por ejemplo, de 2020) no parece que el nivel de cooperación bilateral, basada en la confianza, conseguido entre las dos potencias atlánticas, pueda ser superado, quizá ni tan siquiera igualado, por el de cualquier otra área del mundo.

2. Apertura comercial: a pesar de la presión política y la expectación creada, las Cumbres de Washington y Londres apenas han logrado sino reiterar un enésimo anuncio de concluir la Ronda de Doha de la OMC, con un resultado “ambicioso y equilibrado”; al que, en todo caso, se puede añadir un compromiso de no crear nuevas barreras al comercio de bienes y servicios o a la inversión, o de no establecer ayudas a la exportación incompatibles con las normas de la OMC, ¡“durante los siguientes 12 meses”!. Poca cosa sin duda ante la magnitud de la crisis global.

A pesar de todas las reformas experimentadas, China dista de ser todavía una economía abierta de mercado; Japón se resiste a liderar el orden comercial multilateral; Brasil o la India mantienen reflejos proteccionistas en muchos asuntos clave; Rusia, finalmente, ni siquiera pertenece a la OMC.

En definitiva, la fijación de un orden liberal para el comercio y la inversión, tal y como acertadamente planea en las propuestas del G20 –y que en efecto resulta indispensable para superar la crisis- sólo puede proceder en la práctica de la acción concertada de Europa y EEUU, que siguen siendo las principales áreas comerciales abiertas en el mundo y las únicas con capacidad y vocación de liderazgo global en este terreno.

3. Diálogo macroeconómico: Como afirmaba el informe antes citado del “*Atlantic Council of the United States*” (ACUS), para que el diálogo macroeconómico tenga sentido, es necesario que todas las partes reconozcan que la política económica interna es un asunto legítimo de diálogo. Por ejemplo, en la Unión Europea se deben aceptar las críticas a su sector público sobredimensionado, por la lentitud de las reformas económicas o por la excesiva presión fiscal; en EEUU, la crítica

por el insuficiente nivel de ahorro, o el tono de las políticas fiscales y monetarias.

No es un ejercicio fácil. La compleja experiencia del diálogo macroeconómico de EEUU con China muestra las dificultades prácticas de este ejercicio, que sin embargo resulta cada vez más relevante en la economía global.

Por eso, un diálogo eficaz, al margen del ritual periódico de los Comunicados de las reuniones internacionales, es difícil que se produzca sin un alto nivel de cercanía política, que a su vez sólo puede proceder de una comunidad de valores políticos compartidos. Y éste es imposible de encontrar –al menos en una o dos generaciones– al nivel que hoy encontramos en el área transatlántica. Por lo tanto, y a pesar de las discrepancias que han ocupado la atención de los medios,¹⁸ una vez más, también en este terreno las dos grandes potencias atlánticas tienen una posición indudable de liderazgo global.

En definitiva, la actual crisis financiera ha situado al G20 como principal foro de discusión global, incluyendo por vez primera una amplia representación de las principales economías emergentes. Ésta es una decisión que tiene completa lógica y que sin duda ha marcado una pauta para el futuro.

Pero nos equivocáramos si viéramos en esto el final de la relevancia global del vínculo transatlántico. Tanto EEUU como la Unión Europea mantendrán en el futuro una red mucho más desarrollada de relaciones (económicas, comerciales, de seguridad) con los demás grandes actores globales. Pero no se alcanza a ver, al menos en el futuro previsible, que ninguna de ellas pueda ocupar la posición clave que hoy ocupan las relaciones transatlánticas.

Hamilton y Quinlan¹⁹ (2008) han denominado a estas relaciones “el laboratorio de la globalización”. Es difícil no estar de acuerdo con esta expresión.

En asuntos técnicos tan variados como la seguridad aérea, la energía nuclear y los biocombustibles, el marco supervisor para la banca que suceda a Basilea II o las innovaciones biomédicas –y sus correspondientes estándares éticos– aplicados a la biomedicina, las autoridades de ambos lados del Atlántico tienen todavía –y durante muchos años– la capacidad de conformar las nuevas reglas de juego global.

¹⁸ Ver, por ejemplo, *The Economist*: “*Transatlantic tensions suggest that there will be no grand bargain at next month’s grand summit*”, 14 de marzo de 2009.

¹⁹ Hamilton, D. S. and Quinlan J.P. (2008), “*The Transatlantic Economy in 2008*”, The Brookings Institution, Center For Transatlantic Relations, Washington.

La Unión Europea y EEUU tendrán que colaborar cada vez más con países, y de una forma cada vez más abierta. Pero sólo las dos potencias atlánticas puestas de acuerdo, tienen la capacidad y el peso suficiente para fijar un orden económico global de signo abierto y liberal para las próximas décadas. En este sentido, la relación transatlántica sigue siendo esencial para superar la crisis financiera, desarrollando las líneas de reforma del G20, y seguirá siendo un elemento clave en la economía global de 2020.

4.2. El G20 y el “Consenso de Londres”

A pesar de los ríos de tinta que, con no poca exageración, han corrido sobre las divergencias transatlánticas, lo cierto es que existe un consenso bastante sólido, tanto en la importancia de realizar un estímulo fiscal como, sobre todo, en la necesidad de una reforma regulatoria.

De hecho, tanto en el Congreso norteamericano, en el Parlamento Europeo y en las administraciones respectivas (como en el FSF), hay un acuerdo amplio sobre las líneas fundamentales que dicha reforma debería tomar, que incluyen lo que podríamos llamar un nuevo “Consenso de Londres”. Se podrían destacar cinco puntos esenciales;

1. La necesidad de un nuevo marco supervisor macroprudencial, a cargo de los riesgos sistémicos.
2. La conveniencia de algún sistema de provisiones dinámicas para los bancos y la necesaria corrección de los excesos del “*mark-to-market accounting*”.
3. La eliminación de los rasgos más pro-cíclicos de Basilea II, incluyendo el mejor tratamiento del riesgo de liquidez, y la introducción de un “*ratio* de apalancamiento”.
4. La importancia de aumentar el perímetro de regulación, incluyendo un marco de actuación más transparente para *hedge funds* o agencias de *rating*.
5. El aumento de la presión sobre centros financieros no cooperativos, tanto en materia tributaria como de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo o tráfico de drogas.

El seguimiento acordado en la reunión del G20 en Londres dependerá del nuevo *Financial Stability Board*. Pero éste es un órgano apenas constituido, con un mínimo apoyo institucional, y sin capacidad real de liderar mucho más allá de lo que hagan sus principales miembros.

Y en este sentido, como hemos visto, en todos los ámbitos fundamentales (regulatorio, comercial, macroeconómico) no existe una relación que pueda sustituir a la interlocución ente EEUU y la Unión Europea.

En este sentido, de cara a la agenda futura de las relaciones transatlánticas, se podrían plantear dos propuestas concretas:

1. En primer lugar, que el TEC tenga, a partir de ahora entre sus actividades regulares, el seguimiento de la adopción, por ambas partes, de los acuerdos que forman este nuevo "Consenso de Londres". Se trata en definitiva de un órgano con el peso político suficiente y con influencia creciente en las autoridades regulatorias nacionales, incluso aquéllas con un mayor componente técnico.
2. En segundo lugar, se podría también plantear una nueva lista de "proyectos faro", que sustituya a la acordada en Berlín en 2007, y que respondía a un momento anterior a la crisis. Se trataría en definitiva de que la lista actualizada recogiera los puntos más urgentes, de forma que éstos pasasen a ser objeto de atención prioritaria del TEC y de las propias reuniones de Alto Nivel entre la administración europea y EEUU.

Evidentemente, no se trata aquí de sustituir la labor propia del G20 por un "G2", ni de privar al resto de actores globales de su nuevo y merecido papel. No se pretende crear una nueva distorsión en la economía global: la aproximación de las normas contables o de las reglas de supervisión bancaria, por solo citar estos ejemplos, entre ambas orillas del Atlántico en nada perjudican –más bien al contrario– los intereses de otras áreas económicas. Se trata simplemente de aprovechar, dentro de un "multilateralismo eficaz", del que recientemente ha hablado el Parlamento Europeo, la potencia de los instrumentos ya existentes del diálogo transatlántico, para desarrollar las reformas globales necesarias, de tal forma que sean compatibles con un marco multilateral liberal y abierto.

5. CONCLUSIONES

5.1. Los “socios indispensables”

El 9 de noviembre de 2009 se cumplirán veinte años desde la caída del Muro de Berlín. Durante estas dos décadas se han sucedido periodos mejores y peores; también hemos vivido crisis y tensiones transatlánticas que están en mente de todos. De hacer caso a las crónicas periodísticas –y a algunos investigadores universitarios– se podría pensar que hemos atravesado una suerte de “era glacial” transatlántica.

Sin embargo, lo que nos llama la atención es cuánto han avanzado las relaciones transatlánticas en este largo periodo, en el que se han sucedido cuatro presidentes norteamericanos distintos y un número muy superior de gobernantes europeos. EEUU y Europa siguen siendo hoy, más que entonces, en palabras de la Canciller Merkel, los “socios indispensables”.²⁰

Hay que recordar que la entonces Comunidad Económica Europea y EEUU, apenas mantenían una relación mínimamente estructurada antes de la firma de la Declaración Transatlántica de 1990, y en realidad, no se dispuso de un marco organizado para el diálogo recíproco hasta la “Nueva Agenda Transatlántica”, acordada en Sevilla en 1995, de la que pronto celebraremos los quince años.

El balance de la época posterior a Sevilla, a pesar de las graves tensiones diplomáticas vividas como consecuencia de Irak, es más que notable. Hoy disponemos entre ambos lados del Atlántico de instrumentos de cooperación económica y de diálogo político como no existen entre ninguna otra estructura internacional, al margen de las experiencias de integración regional en sentido estricto.

La nueva administración norteamericana, se ha repetido hasta la saciedad, puede suponer un nuevo impulso a las relaciones transatlánticas. El propio Obama, todavía candidato, declaró en su discurso en Berlín que “no existe mejor aliado para los EEUU que Europa”. Dejando al lado la indudable mayor popularidad en la Unión Europea de esta nueva Administración, existen razones objetivas para el optimismo a largo plazo. También para afirmar que los siguientes quince años –los que pueden comenzar con la Presidencia española de 2010– pueden ser todavía mejores que los transcurridos desde Sevilla.

Y ello es así por dos razones fundamentales:

²⁰ Angela Merkel en Washington en 2006, www.bundestkanzlerin.de

En primer lugar, la actitud recíproca es ahora mucho más favorable que en 1995. Resumiendo, podemos decir que EEUU es más abierto y la Unión Europea es más fuerte de lo que era entonces. Esto puede chocar a muchos europeos, acostumbrados a ser excesivamente autocríticos con la evolución de la Unión Europea, a la que vemos en una permanente crisis, pero responde a una realidad objetiva.

La Unión Europea se ha dotado de instrumentos internos de gobernanza mucho más poderosos desde los años posteriores al final de la Guerra Fría. El diseño que se empezó a esbozar en Maastricht es hoy una realidad en muchos terrenos, y este proceso dará un nuevo salto cualitativo con la definitiva entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Ya hoy, en varios terrenos clave, como el monetario o el comercial, la Unión Europea y sus instituciones (el BCE, la Comisión) hablan con los norteamericanos desde una posición esencialmente de igualdad. El Tratado de Lisboa no transformará de la noche a la mañana a la Unión Europea en una potencia diplomática o militar comparable a EEUU, pero sin duda facilitará la interlocución europea en estos terrenos.

También desde EEUU las cosas se ven de forma distinta a aquellos años, a finales de los noventa, en los que el Ministro francés Védrine²¹ hablase de la “hiperpotencia” americana. Hoy EEUU es consciente de que también necesita aliados en la nueva economía global; de que en nuestros días el resto del mundo es simplemente demasiado importante²² y de que puede también aprender de los demás.

Éste parece ser un hecho diferencial para la nueva Administración Obama, al menos en su retórica y en algunos de sus primeros pasos. La necesidad de una imagen renovada de EEUU (más dialogante, más amable) fue uno de los temas principales de campaña de Obama y Biden. Un número sorprendentemente alto de norteamericanos de *Main Street* fue receptivo a este mensaje; también lo fue el mundo empresarial, las autoridades regulatorias, los medios de comunicación, la Universidad, etc.

Y en esta actitud más abierta, en la que EEUU parece buscar una mayor complicidad de sus socios, la Unión Europea surge como el interlocutor natural de EEUU. El único aliado con el que, hoy por hoy, comparte plenamente sus valores esenciales, y con el que puede encontrar con facilidad interlocución en todos el amplio abanico de asuntos clave, como se ha podido comprobar en el G20.

La segunda razón es que, incluso en el escenario menos favorable, EEUU y la Unión Europea seguirán constituyendo la malla más tupida y densa de relaciones económicas y

²¹ Védrine, H. (2004) “Face à l’hyperpuissance. Textes et discours, 1995-2003”, Paris, Fayard.

²² Fareed Zakharia ha llamado a esto “*The Rise of the Rest*”, en *Newsweek*, mayo de 2008.

comerciales durante los próximos años. Es cierto que la Unión Europea se enfrenta a un riesgo de bajo crecimiento y de envejecimiento de su población, pero no es la única: este escenario también acecha a Japón y, en un plazo más dilatado, puede afectar también a China.

Todos ellos –junto a otras potencias regionales como Brasil, Rusia o China– tendrán sin duda alguna un peso económico, financiero o diplomático, muy superior dentro de quince o veinte años. Sus voces contarán más y hará sonreír el recordar que todavía en 2009 había foros internacionales en los que ellos estaban ausentes.

Pero el peso económico del Atlántico seguirá siendo una pieza fundamental en la economía global, y es difícil pensar que alguna de estas nuevas potencias, solas o en coalición, puedan sustituir a la capacidad de influencia global que tiene la larga, profunda y fecunda relación existente entre EEUU y la Unión Europea.

5.2. La Presidencia española de 2010

Nuestro país ha dado siempre un carácter prioritario a las relaciones transatlánticas. Las anteriores Presidencias españolas de la Unión Europea, como ya se ha apuntado, consiguieron dejar su huella en la historia de las relaciones con EEUU.

En 2010, durante la próxima Presidencia española, se cumplirán quince años de la aprobación de la Nueva Agenda Transatlántica en Sevilla. En este semestre también le correspondería la organización de la reunión anual entre la Unión Europea y EEUU. La ocasión podría ser más que propicia para impulsar el trabajo conjunto entre la Unión Europea y EEUU, avanzando hacia un “Acuerdo de Asociación Transatlántica”²³ o “*Transatlantic Partnership Agreement*” (TPA), que podría ser negociado tras la ratificación del Tratado de Lisboa de forma que pudiera entrar en vigor antes de 2012.

En este sentido, la reflexión sobre los contenidos del nuevo Acuerdo transatlántico podría girar en torno a dos ejes fundamentales:

- En primer lugar, la TPA necesitaría un marco institucional más sólido que el actualmente existente, que está razonablemente desarrollado sólo en el ámbito económico. En este sentido se han realizado una serie de propuestas que bien merecen ser tomadas en cuenta:
 - > Las Cumbres EEUU-Unión Europea podrían celebrarse con carácter bianual, a fin de dar mayor peso político y dirección estratégica al conjunto de iniciativas.

²³ Recientemente (26 de marzo) el Parlamento Europeo se ha pronunciado en este sentido: (“*Millan-Mon Report*”).

La elección del Presidente del Consejo Europeo, prevista en el Tratado de Lisboa, sería un elemento positivo para facilitar esta tarea.

- > El actual TEC mantendría su actual formato, dado su buen funcionamiento, como órgano especializado en la integración económica y en la cooperación regulatoria.
- > Por otra parte, se podría plantear un nuevo órgano paralelo, el *Transatlantic Political Council* (TPC), para consulta y cooperación en materias de Política Exterior y de Seguridad. Este órgano estaría presidido por el nuevo Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión por parte europea, y por la Secretaria de Estado por parte norteamericana.
- > Finalmente, se crearía un llamado *Joint Parliamentary Committee* (JPC) como sucesor del "*Transatlantic Legislators' Dialogue*", creado en Sevilla, y que servirá de foro permanente para el diálogo parlamentario y el control, por parte del poder legislativo, del conjunto de las actividades contenidas en el Acuerdo y que podría estar formado por miembros del Congreso norteamericano y del Parlamento Europeo, quizá con alguna relación estructurada con los Parlamentos nacionales. Para tal fin, este JPC sería informado de manera regular de las actividades tanto del TEC como del TPC, pudiendo presentar propuestas concretas a cualquiera de ellos.

Si bien es cierto, como ha afirmado la Comisaria Ferrero-Waldner, que las relaciones transatlánticas tienen que centrarse "más en la sustancia que en el proceso",²⁴ no cabe duda que el reforzamiento institucional resulta esencial para dar continuidad y peso político al nuevo Acuerdo.

- En segundo lugar, resultaría necesario ampliar el ámbito de los asuntos tratados dentro del nuevo Acuerdo de Asociación, en buena medida actualizando las grandes orientaciones ya contempladas en Sevilla hace quince años:
 - > Desarrollar los valores comunes que fundamentan la alianza entre EEUU y Europa, cuestiones esenciales como la necesaria reforma de la OTAN, la lucha contra el terrorismo y la proliferación nuclear; la promoción de la democracia y de las sociedades abiertas; o la cooperación en áreas de justicia e interior. En todos estos terrenos es esencial desarrollar vías de acuerdo y plantear una agenda común.

²⁴ Ferrero-Waldner, B. (2009): "State of the Transatlantic relations in the Aftermath of the US Elections", intervención en la Sesión Plenaria del Parlamento Europeo, 25 de marzo de 2009.

- > Dar una respuesta conjunta a los desafíos globales. EEUU y Europa tienen que encontrar nuevos puntos comunes en materia de seguridad energética y alimentaria, y para abordar la lucha contra la pobreza y la falta de oportunidades en los países menos desarrollados. Sin un compromiso por ambas partes tampoco es posible afrontar retos como la degradación medioambiental, o la investigación básica contra las principales enfermedades.
- > Reforzar la cooperación económica. Se debería utilizar al máximo las potencialidades que ya están contenidas en el FTEI y hacer del TEC un instrumento aún más relevante y visible central en el marco transatlántico. En este sentido:
 - Por un lado, el TEC debería asumir el reto de crear una zona económica plenamente integrada para 2015, mediante una combinación de aproximación regulatoria y, crecientemente, de reconocimiento mutuo de regulaciones. El TEC debería ser el foro esencial para lograr este objetivo, reportando periódicamente de los avances (y, en su caso, de los obstáculos) tanto a la Cumbre de líderes de Gobierno como al Comité Parlamentario.
 - Por otro lado, el TEC debería ser un instrumento esencial en el seguimiento de las conclusiones del G20. En este sentido, la Presidencia española podría plantear la actualización de la lista de "proyectos faro", de forma que éstos incluyesen las principales líneas de reforma acordadas en Londres, entre las que podemos destacar en particular: un nuevo marco supervisor macroprudencial; provisiones dinámicas para los bancos; reforma del "*mark-to-market accounting*"; nuevo tratamiento del riesgo de liquidez y "*ratio* de apalancamiento"; nuevas reglas para *hedge funds* y agencias de *rating*, y mayor presión sobre centros financieros no cooperativos.

La Presidencia española tiene ante sí un reto importante. Una vez atravesada la peor fase de la crisis financiera global, España tiene una oportunidad inmejorable en el primer semestre de 2010 para dejar su marca de nuevo en las relaciones transatlánticas, esta vez través de un ambicioso Acuerdo de Asociación Transatlántico, tal y como el Parlamento Europeo ha recordado recientemente.

Esperemos que entre todos, tanto la nueva Administración norteamericana, como las autoridades europeas salidas de las recientes elecciones europeas de 2009, sean capaces de lograrlo.

Noviembre, 2009

6. BIBLIOGRAFÍA

The Atlantic Council of the United States (2004), "The Transatlantic Economy in 2020: A Partnership for the future? Disponible en www.acus.org.

BURWELL, F. G. (2003), "Rethinking the New Transatlantic Agenda" in European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2003 March 27-29, Nashville, TN.

EU-US Coalition on Financial Regulation (2004), informe disponible en www.foa.co.uk/publications/eu-us-report-vii-sept05.pdf.

FERRERO-WALDNER, B. (2009), "State of the Transatlantic relations in the Aftermath of the US Elections", intervención en la Sesión Plenaria del Parlamento Europeo, 25 de marzo de 2009.

HAMILTON, D. S. and QUINLAN J.P. (2008), "The Transatlantic Economy in 2008", The Brookings Institution, Center For Transatlantic Relations, Washington.

KERN, S. (2005), "Why the New Transatlantic Agenda should, but won't, be reformed", Real Instituto Elcano, ARI 51/2005, Madrid.

LAMBERTON HARPER, J. (1994), "American Visions of Europe: Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan and Dean Acheson", Cambridge University Press, New York.

LAMFALUSSY, A. (2001), "Final Report of the Committee of Wise Men", Comisión Europea, Bruselas, en: ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf.

PAULSON, H (2007), "Paulson announces Netx Steps to Bolster US Markets Competitiveness", en <http://www.treas.gov/press/releases/hp476.htm>

POSNER, E. (2006), "Market Power Without a Single Market: The New Transatlantic Relations in Financial Services," in *The Future of Transatlantic Economic Relations: Continuity Amid Discord*, eds. David M. Andrews, Mark A. Pollack, Gregory C. Shaffer and Helen Wallace (Florence: European Union Institute, 2005).

US Chamber of Commerce (2007), "Commission on the Regulation of U.S. Capital Markets in the 21st Century – Report and Recommendations", Washington, disponible en www.uschamber.com/publications/reports/0703capmarketscomm.htm.

US Treasury (2008), "Blueprint for a modernized Financial Regulatory Structure, disponible en www.treas.gov/press/releases/reports/Blueprint.pdf.

VÉDRINE, H. (2004), "Face à l'hyperpuissance. Textes et discours, 1995-2003", Paris, Fayard.

WHITE, P. (2008), "Let's hear it from the Transatlantic Economic Council", en Centre for European Reform, cer.org.uk.

Periódicos: *The Times*, *Financial Times*, *The Economist*, *Newsweek*.

Enlaces de interés :

http://www.g20.org/pub_communiques.aspx

www.bundestkanzlerin.de

LA RELACIÓN ECONÓMICA MÁS IMPORTANTE DEL MUNDO

Paul Isbell, *Director del programa La geoestrategia de la energía e investigador principal responsable del proyecto “Relaciones España-EEUU, Real Instituto Elcano.*

LOS “SOCIOS INDISPENSABLES” Y LA NECESIDAD DE UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA

La relación económica bilateral Unión Europea-EEUU es la más importante del mundo, si agrupamos los 27 países de la Unión Europea en un único cuerpo económico. Pero en muchos casos, los vínculos económicos con sus flujos y *stocks*, reflejan precisamente el tamaño relativo de los dos bloques dentro de la economía mundial. Incluso en el caso de los vínculos financieros, donde EEUU y Europa domina la actividad mundial, se percibe cierta sobre-ponderación del peso colectivo de EEUU y la Unión Europea en la economía global, ya que la tendencia es que esta posición dominante se erosione con el tiempo mientras que Asia seguirá emergiendo como una gran potencia. Es solo cuestión de números y de tiempo.

La buena noticia de todo esto es que el predominio de la relación económica EEUU-Unión Europea dentro del contexto de la economía global aún nos brinda la oportunidad de prepararnos para la eventual emergencia total de China e India y la consolidación de un mundo multipolar, o un “mundo interpolar”, como lo presenta Diego López Garrido, el Secretario de Estado para la Unión Europea, reconociendo la interdependencia inevitable y beneficiosa de los múltiples polos de influencia en el sistema internacional.

La mala noticia es que si no logramos aprovechar esta oportunidad, la situación será más que complicada. Por ejemplo, se corre el riesgo de que Rusia y China (sin mencionar la posibilidad de que India también se integre en este triángulo estratégico) se aliaran en un futuro no necesariamente muy lejano con otros países (dentro o fuera del contexto del Consejo de Cooperación de Shanghai) creando un sistema continental de una Eurasia “sin occidente”. Para evitar que esto ocurra, con todas las complicaciones que esto conllevaría para el futuro de la gobernanza global, hace falta forjar una verdadera estrategia occidental y una relación transatlántica más funcional en términos de acción política, y más formal en términos institucionales, para poder coordinar las relaciones estratégicas de cada socio transatlántico con Rusia y China, en aquellos ámbitos que se estimen relevantes.

Pero incluso, si llegara a concretarse este posible escenario de Eurasia “sin occidente”, una relación transatlántica más profunda y eficaz sería incluso aún más

imprescindible para tratar con un nuevo “Este” menos democrático y bastante más imprevisible.

LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA

El documento de Román Escolano realiza un excelente análisis de la relación transatlántica desde incluso antes de la Declaración de 1990, con lo que se demuestra que la relación ha cobrado una fuerza y continuidad institucional no desdeñable en solo 15 años. Ya tenemos una Cumbre anual y consejos transatlánticos de alto nivel, incluyendo el *Senior Level Group – Transatlantic Policy Network* (TPN), el *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), *Transatlantic Consumer Dialogue* (TACD), el *Transatlantic Legislators Dialogue* (TALD), el *EU-US Regulatory Dialogue in Financial Services*, el *US-EU Regulatory Forum*, el *Transatlantic Economic Council* (TEC), y el nuevo *US-EU Energy Council*. Todos estos mecanismos específicos se han ido desarrollando dentro de un marco global de la relación Unión Europea-EEUU que sigue evolucionando en forma positiva, empezando por la Nueva Agenda Transatlántica (1995, Sevilla), pasando por la Agenda Económica Positiva (2002, Madrid) y el *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the EU and the USA* (FTEI, 2007, Berlín-Washington) y posiblemente desembocando en un nuevo Acuerdo de Asociación Transatlántica en la Cumbre Unión Europea-EEUU de Madrid en mayo de 2010.

Es cierto que las críticas del proceso ignoran sus logros, subestiman su utilidad, y pasan por alto su potencial. Sin embargo, no puede negarse que hace falta más desarrollo de contenidos concretos sin dejar de lado que este proceso de consultas regulares es el prerrequisito para la formulación de iniciativas de acción conjunta. El proceso puede ser difícil –y aburrido, pero muy necesario. Lo que sí depende de nuestras capacidades es la definición de prioridades, el seguimiento de los procesos abiertos y, más importante aún, el promover la necesaria voluntad política para seguir avanzando en esta dirección.

Es de gran relevancia, desde la perspectiva de España, que el proceso se mantenga vivo y que no sea abandonado por falta de visión, perseverancia y voluntad política europea.

EL “LABORATORIO DE LA GOBERNANZA GLOBAL”

En relación a la crisis financiera y económica y sus efectos sobre la relación transatlántica, surge la pregunta de si ¿el nuevo papel del G20 en los esfuerzos internacionales para salir de la crisis, y para reformar la arquitectura regulatoria de los sistemas financieros y económicos implica que la relación transatlántica y el proceso Unión Europea-EEUU ya no tiene una función relevante? Es cierto que el G20 puede ser necesario, ya que incluye por primera vez la participación formal y esencial de los BRIC's y otras economías emergentes en el proceso, pero es insuficiente.

Los vínculos económicos y las relaciones políticas entre estos países y la Unión Europea y EEUU están todavía insuficientemente desarrollados para esperar que los grandes desafíos se resuelvan rápidamente. En todo caso, el G20 solo podría funcionar con la Unión Europea y EEUU actuando en sincronía. Hasta que el G20 se convierta en un órgano de la gobernanza económica global eficaz, una coordinación y dirección estratégica por parte de la Unión Europea y EEUU sería incluso más que esencial. Solo ellos, por lo menos de momento, podrían dar el liderazgo necesario y establecer las pautas para una reforma del orden económico internacional. Incluso si no cuentan con la colaboración plena de los grandes emergentes, las economías transatlánticas podrían desarrollar las reformas financieras necesarias en su espacio económico compartido, ya que la profundidad de sus lazos económicos transforma su economía compartida en la más grande del mundo, la única con el peso específico suficiente para guiar la economía global hacia una estructura más estable y segura.

Reconociendo esta realidad y las posibilidades que esto nos brinda, recordamos a Hamilton y Quinlan (2008), para quienes la relación transatlántica representa “el laboratorio de la globalización”. De todas formas, aunque este planteamiento es acertado, no es completo. De hecho, si la relación económica transatlántica sirve de laboratorio del proceso de la globalización, la relación transatlántica en todas sus vertientes representa un posible “laboratorio de la gobernanza global”. La relación transatlántica, particularmente su vertiente económica, presenta los aranceles más bajos y la cooperación (particularmente en el ámbito de la regulación) más profunda de todas las relaciones bilaterales en el marco de la interdependencia global. No existe otro espacio económico transnacional –más allá del propio mercado único de la Unión Europea– donde la actividad económica y financiera está organizada por un complejo de reglas y acuerdos formales o informales, y por la colaboración en los temas regulatorios. Actualmente, la relación transatlántica ofrece al mundo la posibilidad más prometedora para conseguir un acuerdo para la integración del

sector de los servicios. Si se puede lograr tal acuerdo e integración en el ámbito de los servicios (particularmente los financieros), la Unión Europea y EEUU habrán sentado algunas de las bases para futuros acuerdos multilaterales tanto en el ámbito de la OMC como en el del renovado G20. Si no, el camino hacia una economía global reformada y basada en reglas globales será más largo y tortuoso. Este factor, por sí solo, justifica un renovado esfuerzo para ampliar y profundizar no solo los vínculos económicos-financieros, sino también una cooperación política y regulatoria más seria y comprometida.

ALGUNAS IDEAS PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA 2010

Dada la sensación de “fatiga” que muchos argumentan que ahora envuelve al proceso Unión Europea-EEUU, sería prudente concentrarse en propuestas concretas y específicas de cooperación para la Cumbre de mayo de 2010. Además, las propuestas deberían ser elaboradas como extensiones de lo ya realizado y dentro del marco de las instituciones transatlánticas ya existentes.

Más allá de que la Cumbre se convierta en bianual, también debe transformarse en reunión bianual la del “Consejo UE-EEUU”. Todos los demás mecanismos de colaboración e integración transatlántica existentes o propuestos (los consejos, diálogos, foros, etc.) deberían depender de este Consejo “supremo” transatlántico. Dentro de este contexto, no solo debería reforzarse el FTEI y Consejo Económico Transatlántico, sino también se debe crear e integrar en la estructura de este nuevo Consejo Unión Europea-EEUU un nuevo Consejo Político Transatlántico (*Transatlantic Political Council*, TPC), otro nuevo Comité Parlamentario Compartido (*Joint Parliamentary Comité*, JPC) y el recientemente creado Consejo EEUU-Unión Europea para la Energía.

Noviembre, 2009

LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS: EL FUTURO AL ALCANCE

Camilo Villarino, *Diplomático y Vicepresidente del Real Instituto de Estudios Europeos*

España va a presidir el Consejo de la Unión Europea durante los primeros seis meses de 2010. Será la cuarta ocasión en que lo haga, tras las presidencias de 1989, 1995 y 2002. Durante su mandato, uno de los objetivos centrales que España desearía alcanzar en materia de política exterior es el refuerzo del vínculo transatlántico, entre la Unión Europea y los Estados Unidos (EEUU), y su adaptación a la nueva realidad internacional, mucho más compleja que antaño.

La Unión Europea, y España con ella, considera, por decirlo en pocas palabras, que el estado y el contenido de sus relaciones con los EEUU son uno de los referentes claves para definir la posición que Europa misma ocupa en el mundo. Ello es así, por un lado, por la sencilla razón de que hoy por hoy la gran potencia americana sigue siendo un actor imprescindible en la escena internacional: si bien su sola actuación no es, como norma, suficiente para hacer frente a los actuales desafíos globales (el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, las crisis financieras de alcance mundial, el cambio climático, etc.), sabemos por experiencia que resulta muy dudoso que una iniciativa internacional tenga verdaderas consecuencias prácticas de ámbito mundial si no cuenta con la participación de los EEUU. Sucede, además, por otro lado, que Europa como conjunto no comparte con ninguna otra región del mundo la profundidad de los lazos históricos, culturales y de valores que mantiene con los EEUU, a pesar de las divergencias existentes.

España, consciente de este valor singular de lo “transatlántico”, se ocupó ya en 1995, durante su segunda presidencia del Consejo de la Unión, de impulsar la aprobación de la llamada Nueva Agenda Transatlántica (NAT), programa de trabajo y marco institucional que ha venido rigiendo en lo fundamental las relaciones entre las dos orillas del Atlántico Norte. Transcurridos ya casi 15 años desde la aprobación de la NAT, el tiempo que nuestro filósofo Ortega y Gasset consideraba apropiado para hablar de un cambio generacional, y teniendo presentes las modificaciones que está experimentando el marco en que se han de desarrollar las relaciones transatlánticas, España se propone abrir un proceso para su renovación con el fin de dotarlas de un nuevo impulso.

El escenario en el que transcurre el diálogo transatlántico está siendo objeto de notables alteraciones o modificaciones, como acaba de señalarse. La llegada

de una nueva Administración a la Casa Blanca, con un dinámico Presidente que parece dispuesto a dejar su impronta en el mundo, la entrada en vigor de un nuevo tratado constitutivo para la Unión Europea, el Tratado de Lisboa, llamado a regir su funcionamiento durante muchos años, y los notables cambios en curso en la distribución de poder en el tablero internacional, cambios acelerados además por la última crisis financiera y económica global, son factores todos ellos a los que tienen que adaptarse las relaciones transatlánticas.

La Administración del Presidente Obama parece dispuesta, al menos sobre el papel, a reforzar sus lazos con la Unión Europea. Barack Obama manifestaba en Berlín en 2008, en el curso de su campaña electoral, que “los Estados Unidos no tienen otro aliado tan cercano como Europa”. La asistencia del nuevo Presidente a la Cumbre informal de Praga del 5 de abril de este año, en la que se reunieron todos los Presidentes y Jefes de Gobierno miembros del Consejo Europeo de la Unión con su homólogo estadounidense, fue desde luego un claro mensaje sobre el deseo norteamericano de contar con Europa.

Esta voluntad de reforzar las relaciones transatlánticas, puesta de relieve por parte del equipo que asesora al Presidente Obama (Biden, Clinton, Gates, Jones, Kerry, etc.), se ha visto correspondida por la singular popularidad de que goza en Europa, en particular en Europa Occidental, el nuevo mandatario, superándose así, en el imaginario de la opinión pública europea, los tiempos de desacuerdo asociados a la Presidencia de George Bush, a la guerra de Irak y a la prisiones de Abu Ghraib y Guantánamo.

Sucede, sin embargo, que en política internacional, tan importante puede ser crear expectativas de cambio y mejora como difícil puede llegar a ser el gestionarlas. Y las expectativas incumplidas son susceptibles de generar reacciones de despecho de muy complejo control. La Administración Obama esperaba y espera encontrar en Europa una actitud receptiva a sus demandas en relación con la acogida de presos en Guantánamo, el envío de más tropas a Afganistán, la apertura de los mercados europeos a productos estadounidenses hoy rechazados (organismos genéticamente modificados, etc. Por su parte la Unión esperaba y espera de los EEUU un acuerdo sobre los principios que deben regir la lucha contra el terrorismo internacional, un compromiso firme sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de la lucha contra el cambio climático, un refuerzo de los organismos multilaterales mundiales (empezando por la ONU), ...

La realidad de los intereses nacionales, en política exterior, y de los intereses gubernamentales, en el ámbito de la política interna, ha hecho, sin embargo, que la evidente mejora del clima en el que transcurren las relaciones transatlánticas no se haya traducido, como absurdamente algunos habían llegado a pretender, en una plena comunión entre las posiciones de una y otra orilla del Atlántico. Ni Europa puede acoger sin más a los presos de Guantánamo (porque algunos siguen siendo objetivamente peligrosos, porque no es tan sencillo definir su estatus, porque los propios Estados federados de los EEUU se niegan a acogerlos en su territorio, etc.) ni los Estados Unidos, en particular el Congreso, van aceptar una reducción de las emisiones de dióxido de carbono que consideren perjudicial para su economía a no ser que vaya acompañada por reducciones cuantificables de las emisiones de las grandes potencias emergentes (China e India en especial), ni resulta tan sencillo ponerse de acuerdo sobre cómo hacer frente al azote del terrorismo internacional, aun compartiendo plenamente el objetivo, cuando se es consciente de que los medios tradicionales de “law enforcement” resultan insuficientes, pues pesan sobremanera las diferencias culturales y sociales, en particular en relación con el derecho al uso de la fuerza armada.

A estas diferencias se unen las derivadas del simple hecho de que las relaciones transatlánticas, como ya se insinuaba antes, son relaciones asimétricas, esto es, relaciones en las que una de las partes, Europa, necesita a la otra, los EEUU, mucho más que la segunda a la primera. Este desequilibrio, que tiene mucho que ver con la falta de “peso estratégico” de la Unión en la escena internacional, hace que muchos Estados miembros de la Unión den prioridad a sus relaciones bilaterales con los EEUU sobre las relaciones bi-regionales, pensando que de esa manera se garantizan mejor una atención especial. Explica también, por ejemplo, la inquietud con que se vive en Europa Oriental la nueva política estadounidense, de “reset”, hacia Rusia, inquietud derivada en buena medida del hecho de que los EEUU no se sienten ni obligados ni impelidos a consultar con un socio al que no consideran como un “partner” en el plano estratégico la adopción de medidas de política exterior que tienen, sin embargo, un impacto innegable en Europa (la gestión, manifiestamente mejorable, del cambio de posición de Washington sobre la instalación en tierras europeas del llamado “escudo antimisiles” es una buena muestra de lo anterior). Y explica igualmente la preocupación europea por asegurar la gestión de una posible crisis con Irán si se decide finalmente abandonar la vía diplomática ante la falta de resultados tangibles.

El rasgo que permite definir unas relaciones, en esta caso las transatlánticas, como positivas o no, sin embargo, no es tanto la ausencia de discrepancias o incluso de conflictos sino la manera de gestionar las inevitables diferencias. Si la gestión de éstas está animada del deseo de superarlas con eficacia e inteligencia, evitando una situación de “suma cero”, en la que las ganancias de una de las partes serían inevitablemente pérdidas de la otra, nos encontraremos ante unas relaciones constructivas, como es, ciertamente, el caso de las relaciones entre la Unión Europea y los EEUU.

La búsqueda de una gestión más eficaz de la acción exterior de la Unión es precisamente uno de los objetivos principales del Tratado de Lisboa, el nuevo texto constitutivo de la Unión que determina sus bases y sus normas de funcionamiento. El establecimiento de las figuras del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como la previsión de un futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, son medidas encaminadas a lograr una mayor coherencia a la acción de la Unión en el escenario internacional. Además, los nuevos instrumentos de que se dota a la Política Común de Seguridad y Defensa, en especial la posibilidad de constituir una cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros que lo deseen, están llamados a ofrecer a la Unión una mayor capacidad operativa en medios tanto civiles como militares.

Si unimos a lo anterior la ampliación de las competencias de la Unión en campos tan significativos hoy en día para las relaciones internacionales como la cooperación policial y judicial o la política energética, nos vemos ante una Unión que, esta vez sí, dispone de los activos mínimos preciso para reclamar y ejercer ese “peso estratégico” cuya ausencia antes reseñábamos.

Una Unión presente como actor global y no sólo como gran potencia económica y comercial es clave para que las posiciones acordadas en el marco trasatlántico sean consideradas como un referente en el plano internacional, en particular a la hora de definir políticas comunes con las que hacer frente a los grandes desafíos mundiales, desde el cambio climático al terrorismo internacional pasando por la gestión de las fuentes de energía y el control de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La próxima década va a ser probablemente la última oportunidad que va a tener la Unión para hacer valer en el mundo sus valores, valga el juego de palabras. El

mutuo entendimiento con los EEUU, con quienes la Unión comparte un sustrato de civilización común sin parangón con ninguna otra región del planeta, es fundamental para alcanzar este objetivo. El mundo está cambiando, de una forma acelerada, y no va a esperar a que la Unión decida qué quiere ser. El papel de los Estados, llamado a perdurar (conviene no tener equívocos al respecto) y de las organizaciones internacionales está experimentando grandes transformaciones, en buena medida porque el concepto de soberanía nacional se está alterando paulatinamente, al tiempo que surgen nuevos actores, desde las ONG's hasta los grandes conglomerados empresariales, que viejas y nuevas potencias emergentes, como China, India, Brasil o Sudáfrica buscan con renovada firmeza un lugar bajo el sol (la reciente crisis financiera y económica no ha hecho sino dejar aún más en evidencia las carencias del sistema de gobernanza mundial a este respecto) y que los ciudadanos, gracias en gran medida a Internet y a las nuevas tecnologías, se "independizan" de los poderes públicos y se adaptan a la globalización.

La Unión Europea y los EEUU pueden, juntos, aspirar todavía liderar el cambio. Tienen, por así decirlo, el futuro a su alcance. Pero tienen que reunir el coraje y la visión necesarios para actuar. Mañana será demasiado tarde.

MÁS ALLÁ DE LA GOBERNANZA FINANCIERA: ENERGÍA Y AGRICULTURA EN UNA AGENDA ECONÓMICA RENOVADA

Justo Corti, *Investigador, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo*

Del análisis de Roman Escolano en el documento sobre las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional, se desprende que dichas relaciones se encuentran asentadas en una sólida base cultural e histórica, denominada “valores comunes”, consolidada por unos fluidos lazos comerciales y económicos. Sin embargo, en materias más sensibles como pueden ser los asuntos de paz y seguridad –piénsese por ejemplo en la guerra de Irak–; o los “desafíos globales” mencionados en la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 (crimen internacional, comercio ilícito de drogas, terrorismo, medioambiente), los acuerdos son más difíciles.

La crisis financiera actual puede ser una oportunidad importante para relanzar las relaciones transatlánticas. La toma de conciencia de las limitaciones de una política exterior exclusivamente unilateral por parte de la nueva administración americana, así como la consolidación de la integración europea –con el euro y el Tratado de Lisboa como paradigma–, constituyen un acercamiento de posiciones mucho más fuerte que la distracción que podría representar el surgimiento de las nuevas potencias regionales (China, India, Rusia, Brasil). A modo de “laboratorio de la globalización” –o en terminología comunitaria, de “cooperaciones reforzadas”–, el eje transatlántico podría constituir un contexto privilegiado donde probar mecanismos de gobernanza que luego puedan ser utilizadas a nivel global y, de este modo, ejercer un papel de liderazgo en los nuevos foros del mundo multipolar (G20).

Dado el origen financiero de la actual crisis económica tiene sentido prestar atención al “Consenso de Londres” y que se proponga que su cumplimiento sea seguido de cerca por el *Transatlantic Economic Council*, elaborándose una nueva lista de “proyectos faro” que los incluya. Es indudable que los mayores éxitos en las relaciones transatlánticas se han producido en el ámbito económico y que la actual crisis es una oportunidad importante para su relanzamiento. La crisis *subprime* ha hecho más palpables las deficiencias de un modelo de gobernanza económica internacional creado en un contexto de post-guerra y en un mundo bipolar que ya no se corresponde a la realidad. Es por ello que el nuevo modelo de gobernanza económica global debería incluir nuevas reglas más allá del ámbito financiero, algunas de las cuales han sido mencionadas por el documento de Roman Escolano, en los asuntos a tratar dentro del nuevo Acuerdo de Asociación.

Muchos hablan de un nuevo *Bretton Woods* en donde se redistribuyan las cuotas de poder de decisión del sistema multilateral de comercio, ganando en legitimidad y efectividad, a la vez que se incluyan en los primeros puntos de la agenda los condicionantes del desarrollo encaminados a garantizar una impostergerable economía sostenible. Es precisamente en la distribución de cargas de la economía sostenible donde confluyen tanto los obstáculos remanentes al comercio internacional (principalmente obstáculos técnicos), así como los fuertes gaps regulatorios favorecedores de la deslocalización y, para muchos, creadores de verdaderos *dumpings* sociales y medioambientales.

De este modo, para evitar el proteccionismo y relanzar el comercio internacional (que se contrajo en 2009 por primera vez en 50 años) al igual que en 1947 y bajo el liderazgo transatlántico, el Acuerdo GATT inició una sucesión de ambiciosas rondas de reducción de aranceles que puso fin al modelo de guerra comercial tarifaria, ahora es necesario que la OMC profundice los mecanismos de armonización de regulación técnica, sanitaria y medioambiental.

Si en el plano multilateral es muy difícil alcanzar acuerdos por las fuertes discrepancias entre los países desarrollados y en desarrollo, con la comprensible preocupación de estos últimos en no perder impulso una vez alcanzada la senda del crecimiento, resulta llamativo que incluso entre los países desarrollados existan diferencias de criterio sobre cómo gestionar los esfuerzos que la economía sostenible reclama, pudiendo afirmarse que normalmente hay dos modelos a seguir: el europeo y el americano.

Aunque coinciden en afirmar que el crecimiento económico no se puede alcanzar a cualquier precio, el modelo americano es más reacto a limitar *ex ante* la iniciativa económica, exigiendo pruebas científicas contundentes sobre los riesgos y prefiriendo, en definitiva, la amenaza de un resarcimiento cuantioso o el desprestigio comercial como la mejor garantía de auto-limitación empresarial ante la simple posibilidad de un daño. En cambio en Europa existe una mayor cultura precautoria y garantista, en donde ante la duda se prefiere regular y prevenir; lo que es para muchos un excesivo reglamentarismo que limita la innovación y retrasa innecesariamente la autorregulación del mercado. Ejemplos como los desencuentros en materia de reducción de emisiones de efecto invernadero (con sus implicaciones en materia de política energética, transporte y agrícola), o las diferencias en el modelo agrícola/rural (con el esquema de subvenciones como telón de fondo) así como en los estándares de producción y de calidad de los alimentos y de bienestar animal (utilización de hormonas en la producción de leche y carne, organismos genéticamente modificados), atestiguan la importancia de estas diferencias.

No obstante, el grueso de las discrepancias mencionadas (al menos con repercusiones en el comercio internacional) se reduce a dos grupos de cuestiones: energía y agricultura. Éstas constituyen, a su vez, ejes claves que podrían dar gran impulso a la liberalización del comercio a nivel multilateral.

La energía por ser un elemento esencial de la producción que, además de tener implicaciones geopolíticas en cuanto a su suministro, en caso de afianzarse el sistema de derechos de emisión, podría llegar a afectar prácticamente toda la producción de bienes y servicios del mercado internacional. La agricultura, porque a pesar de tener un peso relativamente bajo en los intercambios globales, tiene una importancia crucial en el comercio exterior de muchos países en desarrollo y menos desarrollados constituyendo, asimismo, la gran asignatura pendiente del marco GATT/OMC que, dada su complejidad, está literalmente bloqueando la Ronda Doha. Además ambos confluyen en el prometedor mercado de los bio-combustibles que aúna agricultura, energía e investigación.

Por ello, resulta vital alcanzar un acuerdo trasatlántico en ambas cuestiones ya que constituyen nudos, que en caso de desatarse, ayudarían a aportar soluciones a otros problemas globales de matiz no necesariamente económico, tales como el peso estratégico excesivo, con la inestabilidad consiguiente, que tienen ciertas regiones de producción o de tránsito de gas y de petróleo; la acelerada degradación de los suelos y del medioambiente en general, que a su vez reduce la calidad de vida y intensifica la pobreza (principalmente en los países más vulnerables); o la falta de reglas claras en materia de comercio agrícola, que trastoca las economías rurales en los países menos desarrollados, creando inestabilidad y crisis alimentarias periódicas. Además, con todo ello, se favorecería un desarrollo más local y descentralizado, aumentando el bienestar y reduciendo los desplazamientos forzados de personas.

Avanzando en propuestas concretas, sería necesario incluir en la agenda transatlántica la reducción de emisiones y la reforma agrícola, posteriormente se podrían recopilar soluciones en una propuesta conjunta de liberalización del comercio agrícola y de cuestiones medioambientales relacionadas con el comercio ante la OMC.

Si bien en un primer momento resultará difícil la incorporación plena de EEUU al sistema de derechos de emisión, al menos se podría avanzar en medidas específicas que favorezcan el ahorro energético y la utilización de fuentes renovables de energía, tales como los estándares de consumo de coches, el etiquetado de eficiencia energética de electrodomésticos, o el esquema de subvenciones para las energías

renovables (estas últimas ya incluidas en el *Economic Stimulus Package*). En tal sentido, la uniformidad de criterios favorecería el comercio bilateral de productos vinculados (piénsese, por ejemplo, en el bioetanol americano o los coches de bajo consumo europeos) y dado el tamaño de ambos mercados probablemente se convertiría en un estándar global de forma casi automática. Un segundo paso sería crear criterios conjuntos de eficiencia energética y de emisiones relacionados con los procedimientos y métodos de producción (PMP). Tema éste mucho más conflictivo ya que no afecta tanto al producto en sí sino al modo en que éste ha sido realizado, inclusive en terceros países. Dicha armonización constituye la única forma de evitar que, en vez de eliminarse, los PMP más contaminantes simplemente se deslocalicen hacia regiones más permisivas aunque los daños medioambientales sean sufridos por todos. Dadas sus consecuencias a nivel global en materia de comercio internacional y, teniendo en cuenta que la jurisprudencia GATT/OMC ha sido un tanto vacilante al respecto, para su desarrollo efectivo sería necesario un acuerdo global en el marco de reformas de la Ronda Doha. Concientes de la complejidad que esto representa, principalmente por la casi segura oposición de países como China, al menos se podría acordar a nivel transatlántico un régimen de etiquetado al respecto.

En cuanto a la agricultura, resulta imprescindible coordinar la PAC con la *Farm Bill*, reduciendo a la mínima expresión las subvenciones vinculadas directamente a la producción y, muy especialmente, a la exportación, ya que son las que más distorsionan el mercado internacional. Temas especialmente conflictivos serán, sin lugar a dudas, el sistema semi-público de seguros agrícolas americanos, que indirectamente garantizan un precio mínimo de la cosecha en caso de abandono, o el de subsidios a la producción de bioetanol; así como el de cuotas de importación europeo, que desdibuja la reducción de aranceles en muchos productos considerados como “sensibles”, y en ambos casos los siempre conflictivos subsidios a la exportación. Con esta armonización se podría concretar una propuesta conjunta en materia agrícola que, muy probablemente, posibilite concesiones en materia de contratación pública en el marco de Doha por parte de las potencias regionales emergentes.

La Presidencia española tiene mucho que ofrecer al respecto. Tanto en 1995 como en 2002 España demostró un liderazgo particular en el lanzamiento y consolidación de las relaciones transatlánticas y, seguramente, en 2010 continuará por la misma senda. En los dos ejes propuestos para relanzar la agenda económica en clave de desarrollo sostenible España cuenta con una posición privilegiada. Siendo líder en lo que respecta a energías renovables puede ofrecer su experiencia en la búsqueda

de soluciones y acuerdos que, en sintonía con la Agenda Económica Positiva pueda introducir en el *Framework for advancing Transatlantic Economic Integration* (FTEI) un diálogo fructífero en materia de eficiencia y de gestión de fuentes diversificadas de energía. En lo que respecta a la cuestión agrícola, España en tanto que uno de los grandes receptores de fondos de la PAC tiene que ser valiente y asumir el liderazgo necesario para introducir en la agenda transatlántica este dossier tan sensible aunque de urgente solución tanto por sus consecuencias en el marco del sistema multilateral del comercio como por sus derivaciones en materia alimentaria, medioambiental, energética e incluso presupuestaria.

Con esta aproximación práctica y concreta, pero a la vez ambiciosa, consideramos que la Presidencia española puede brindar a la agenda económica de las relaciones transatlánticas una necesaria renovación que la encarrile no sólo hacia la creación de una zona económica plenamente integrada para el 2015, sino también hacia un esquema consensuado de economía sostenible que luego sirva de modelo en el nuevo marco de gobernanza económica global.

Diciembre, 2009

***UN NUEVO INSTRUMENTO
PARA LA ACCIÓN EXTERIOR
DE LA UNIÓN EUROPEA***

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: UN INSTRUMENTO PARA REFORZAR LA POLÍTICA EXTERIOR¹

Clara Portela, *Profesora ayudante en School of Social Sciences, Singapore Management University.*

RESUMEN

Una de las novedades más relevantes del Tratado de Lisboa, es el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Este documento analiza las diversas propuestas sobre la organización de este servicio diplomático, identificando los puntos más controvertidos y su posible efecto en la eficacia y coherencia en la acción exterior de la Unión Europea.

ABSTRACT

As part of the innovations in foreign policy inherited from the defunct Constitutional Treaty, the Treaty of Lisbon foresees the creation of a double-hatted post of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy who will simultaneously act as Vice-President of the Commission. In order to assist the HR, the Treaty envisages the establishment of a European External Action Service (EEAS), which shall comprise officials from the Council Secretariat, the Commission, and staff seconded from national diplomatic services. Yet, rather than specifying the precise shape that EEAS is expected to take, the treaty stipulates that these shall be established by a later Council Decision. The present paper analyses existing proposals for the organization of EEAS, identifying the most central and controversial questions in the light of the current debate. In particular, it will evaluate these proposals against its ability to ensure the efficacy and consistency of the Union's external action, a central rationale for the creation of EEAS. The second objective of the paper is to explore the consequences that different options for the organization of EEAS will bear for the Spanish Diplomatic Service. This will be done in the light of the expectations spelt out in the treaty, which requires EEAS to work in cooperation with national diplomacies. The paper will conclude with a number of recommendations designed to optimize the reform of Spanish diplomatic structures with a view to both contributing to EEAS and facilitating cooperation with this body.

1. INTRODUCCIÓN

Entre las reformas que introduce el Tratado en el campo de la política exterior, la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, o SAE para mayor

¹ Clara Portela contó con las aportaciones y comentarios de Belén Becerril, Subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. No obstante, las opiniones vertidas en el documento son de exclusiva responsabilidad de su autora.

simplicidad) constituye una de las innovaciones más destacables. El establecimiento de este servicio se viene debatiendo desde principios de la presente década, y en especial desde que en 2001 se estableciese una Convención para el Futuro de Europa con el mandato de redactar un Tratado Constitucional para la Unión Europea. Esta iniciativa está vinculada a la idea de establecer el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores Europeo, figura que aunaría los roles de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Comisario de Relaciones Exteriores, quien ocuparía al mismo tiempo el cargo de Vicepresidente de la Comisión. El propuesto Servicio Europeo de Acción Exterior está destinado a proveer el soporte institucional necesario para permitir al Alto Representante/Comisario desempeñar adecuadamente sus funciones.

Si bien es cierto que el nacimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior conllevará importantes implicaciones para la organización de la diplomacia de todos los Estados miembros, el caso español merece especial atención. La intención de reformar el servicio diplomático español, formulada originalmente hace ya veinte años, aún no se ha materializado. En vista de la incipiente creación de un Servicio Exterior Europeo, conviene vincular la reforma de la diplomacia española a la profunda reestructuración que sufrirá la representación exterior de la Unión Europea a consecuencia del establecimiento de esta nueva entidad.

El objetivo del presente texto es contribuir a ambos debates mediante una reflexión sobre las modificaciones que pueden realizarse en la actual configuración del servicio diplomático español con vistas a adecuarlo al Servicio Europeo de Acción Exterior, empresa que requerirá incrementar su compatibilidad con las nuevas estructuras y corregir sus actuales deficiencias. Este ejercicio resulta particularmente pertinente dada la circunstancia que la configuración precisa del Servicio Europeo de Acción Exterior aún no ha sido definida por completo.

El texto se encuentra dividido en tres secciones principales. En la sección inicial se ofrece una visión general sobre los orígenes y *raison d'être* del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como las dificultades asociadas a su definición y puesta en marcha dentro del contexto de las reformas institucionales pretendidas por el Tratado Constitucional y posteriormente el Tratado de Lisboa. Una segunda parte se ocupa de delinear las opciones que se barajan en la definición del Servicio Europeo de Acción Exterior, prestando especial atención a sus aspectos más controvertidos. Finalmente, en la última sección se formulan una serie de recomendaciones encaminadas a compatibilizar la reforma de la diplomacia

española con las exigencias de la futura representación exterior de la Unión Europea.

1.1. El Servicio Europeo de Acción Exterior: una solución a varios problemas que plantea otros tantos

Las relaciones exteriores de la Unión Europea presentan una estructura compleja. Por un lado, la Comunidad Europea (CE) cuenta, como entidad supranacional, con una importante vertiente exterior. Las relaciones exteriores de la CE incluyen notablemente el ámbito del comercio, para el cual cuenta con competencia exclusiva, y la cooperación para el desarrollo, campo en el cual comparte competencias con los Estados miembros. La CE cuenta con especial responsabilidad en materia de cooperación con los Estados del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), a los que se encuentra estrechamente vinculada por medio del Tratado de Cotonou. Asimismo, es la CE la que está encargada de la administración de la ayuda humanitaria. Desde el punto de vista organizativo, dichas responsabilidades se encuentran repartidas entre las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores, Comercio, Ayuda Humanitaria y Desarrollo. Asimismo, otras Direcciones Generales dedicadas a actividades internas de la CE cuentan también con una vertiente exterior, tales como la Dirección General de Pesca.

Desde que se decidiese en 1991 reunir los foros intergubernamentales dedicados a la cooperación en los ámbitos de política exterior y asuntos de justicia e interior en el seno de un marco institucional único, existe una segunda vertiente de acción exterior europea. Esta segunda rama, que se identifica con el segundo “pilar” de la Unión, que engloba aquellos aspectos de política exterior correspondientes a las competencias de los Estados miembros, los cuales llevaban coordinando sus posiciones en ciertos ámbitos desde la creación, a principios de los años setenta de la Cooperación Política Europea. A pesar del mantenimiento, en un primer momento, de métodos decisorios propios de un foro intergubernamental, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común pasó a compartir instituciones con el pilar comunitario y así adquiriría la capacidad de producir decisiones con carácter vinculante.

La complejidad de la acción exterior europea está reflejada en la multitud de actores que la representan en terceros Estados:

- la presidencia del Consejo. En aquellos terceros Estados en los cuales no se hallan representados todos los Estados miembros, las embajadas existentes

reemplazan al Estado carente de misión durante el periodo en el que ostenta la Presidencia. Debido a su carácter rotatorio, esta forma de representación adolece de falta de continuidad.

- El Alto Representante, en particular la oficina del Representante Especial en aquellos casos en los que existe tal nombramiento.
- Las embajadas de Estados miembros individuales, en la medida en la que atañe a sus competencias.
- La red de delegaciones de la Comisión.

Las delegaciones de la Comisión datan ya de 1954 cuando se abrió una oficina para representar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en Washington DC, con objeto de actuar como punto de información y comunicación, aunque desprovista de funciones diplomáticas. La red de delegaciones se ha ido extendiendo, pasando a representar a la Comisión en particular en la negociación de acuerdos comerciales y programas de desarrollo en el marco ACP, cooperación científica y técnica y ayuda humanitaria.² Actualmente, la red cuenta con 123 delegaciones en todo el mundo (euobserver 2009), complementadas por dos representaciones del Consejo ante Naciones Unidas en sus sedes de Nueva York y Ginebra.³

Desde la creación de la Unión Europea con la firma del Tratado de Maastricht se viene considerando la duplicidad existente en la política exterior de la Unión como una situación indeseable. La división de ámbitos de acción exterior entre las políticas externas correspondientes a la Comunidad por un lado y al segundo pilar por otro se percibe como un obstáculo que entorpece las relaciones de la Unión con terceros Estados. Esto ocurre en, al menos, dos sentidos: en primer lugar, se asume que la fragmentación que caracteriza las estructuras vigentes inhibe la eficacia de la acción exterior, en gran parte a causa de su proclividad a producir incoherencias. En segundo lugar, la multiplicidad de actores encargados de la representación exterior de la Unión reduce la visibilidad de la Unión. Estos mismos argumentos han pasado a formar parte del discurso rutinario de los líderes de la Comisión y el Consejo: se incide sobre el hecho de que la influencia ejercida por la Unión Europea es inferior a su importancia real. Para incrementar su poder como actor internacional, la Unión debe “hablar con una única voz”. Círculos académicos se hacen eco de tales argumentos. Ciertos analistas han determinado

² Chaban *et al.* (2009):2007

³ Lieb y Maurer (2007)

la existencia de una brecha que separa las expectativas y las capacidades reales de la política exterior europea (*capabilities - expectation gap*),⁴ mientras que otros localizan el déficit al nivel de las expectativas, determinando así la existencia de un “*reverse gap*”.⁵ En todo caso, la existencia de dos pilares en los cuales la Unión Europea formula su política exterior se percibe unánimemente como una desventaja, que ha sido descrita como una “dicotomía artificial que dificulta aún más el ejercicio de la consistencia, coordinación y complementariedad entre la Unión Europea y los Estados miembros”.⁶

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se multiplicaron las iniciativas destinadas a corregir una complejidad que se juzga no sólo innecesaria, sino nociva para la presencia internacional de la Unión. Lo atestigua la proliferación de documentos publicados por la Comisión y el Consejo en este sentido. Una de las más importantes comunicaciones de la Comisión al Consejo publicadas durante el mandato de la Comisaria para Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Ferrero-Waldner anuncia propuestas para mejorar la coherencia, eficacia y visibilidad de la acción exterior de la Unión Europea (Comisión 2006). Tras una serie de iniciativas del Alto Representante, la Convención para el Futuro de Europa se preocupó de diseñar remedios no solo para simplificar, sino para eliminar la complicada constelación que caracteriza las relaciones exteriores de la Unión. Una de las mayores innovaciones que pretendía introducir el Tratado Constitucional en el campo de la política exterior de la Unión Europea consistía en la creación de un puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Esta posición debía reunir en una misma persona los dos puestos más altos dentro del campo de la política exterior que existen actualmente en la Unión Europea: La figura del Alto Representante de la PESC y la del Comisario de Asuntos Exteriores. El establecimiento de dicho puesto supondría la culminación de un proceso de “doble sombrero” (o “*double-hatting*”) que ya encarnaba el Alto Representante. Además de ser Secretario General del Consejo de Ministros, en el momento de su creación, el Alto Representante pasaba a ostentar el puesto de Secretario General de la Unión de la Europa Occidental (UEO). En resumen, el creciente uso de la técnica de “doble sombrero” revela cómo se pretende resolver problemas de duplicación, y en especial la incómoda multiplicidad de actores involucrados en las relaciones exteriores de la Unión Europea mediante la concentración en una misma persona de roles procedentes de diversos pilares, o correspondientes a distintas competencias.

Ante el fracaso del Tratado Constitucional a consecuencia de los referéndums negativos en varios Estados miembros, la discusión relativa al Ministro de Asuntos

⁴ Hill (1991)

⁵ Chaban *et al.* (2009):275

⁶ Holland (2004):126

Exteriores ha permanecido temporalmente estancada. La firma del Tratado de Lisboa en 2007 hizo resurgir el debate europeo sobre la cuestión. El carácter ostensiblemente “integracionista” de la denominación del puesto condujo a la conferencia intergubernamental de 2007 a reemplazarlo por un título desprovisto de connotaciones federalistas. A pesar de que el cambio de título formara parte de los sacrificios que han caracterizado la transformación del Tratado Constitucional en el Tratado de Lisboa, el nuevo texto prevé una figura con idéntico papel. Además del reemplazamiento del nombre del cargo, en el Tratado de Lisboa no realizó prácticamente cambio alguno a las estipulaciones en materia de política exterior en relación con el Tratado Constitucional.⁷

De acuerdo con las estipulaciones del nuevo tratado, el ahora llamado Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad contará con el soporte institucional de un Servicio Europeo de Acción Exterior. El Alto Representante desempeñará, además de las funciones que han sido propias del Alto Representante de la PESC hasta el momento, la labor de Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Relaciones Exteriores.⁸ Asimismo, podrá proponer acciones dentro de la PESC, una posibilidad no contemplada aún en el mandato del actual Alto Representante. Concretamente respecto al SEAE el Tratado de Lisboa estipula en su artículo 27 lo siguiente:

“En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.”

El Servicio constituye actualmente objeto de debate pues, si bien resultó posible insertar la propuesta en el texto del tratado, el acuerdo sobre las modalidades concretas que regirán la configuración y funcionamiento de tal servicio fue pospuesto a una ulterior decisión del Consejo. El mismo artículo continúa:

“La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.”

⁷ Avery y Missiroli (2007):7

⁸ Artículo 18 de la versión consolidada del Tratado de Lisboa.

Esta disposición, al involucrar a una serie de actores cuyo consentimiento legitimará la naturaleza consensuada de la configuración final del servicio, pone de manifiesto el carácter controvertido de la propuesta. ¿A qué se debe dicha controversia? Para elucidar la situación actual, es preciso remontarse a las propuestas que se debatieron durante la Convención sobre el Futuro de Europa a la que dio lugar la Declaración de Laeken en 2001.

2. GÉNESIS DEL SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR

Resulta peculiar que, a pesar de que el SEAE aparezca mencionado ya en el borrador del Tratado Constitucional, su configuración institucional no haya sido definida hasta la fecha. El SEAE tiene sus orígenes en la Convención sobre el Futuro de Europa en la que se gestó el borrador del Tratado Constitucional ya en el verano del 2003. En un primer momento, se barajaron opciones opuestas. Una de ellas consistía en mantener el *status quo*, posibilidad preferida por varios participantes británicos. Según la visión opuesta, las responsabilidades del Alto Representante debían ser transferidas del Consejo a la Comisión, de forma que la figura del Alto Representante se viese absorbida por la del Comisario del Relaciones Exteriores. Igualmente, la subestructura administrativa que lo acompaña, como la *Policy Unit*, sería también integrada en la Comisión. Es en este contexto en el cual la idea de un Alto Representante con mandato doble, o “doble sombrero”, adquiere popularidad entre los miembros de la Convención como solución conciliatoria. Esta idea planteaba, sin embargo, el problema de dónde implantar la subestructura administrativa de apoyo, ya que el nuevo puesto se encuentra igualmente afiliado al Consejo y a la Comisión, y cuenta con soporte burocrático en ambas. En lugar de transferir las estructuras existentes en el Consejo a la Comisión, o mantener burocracias separadas, se optó por establecer una nueva entidad destinada a albergar a ambas, completadas por personal diplomático secundado por los países miembros.⁹

La versión definitiva del Tratado incorporó la propuesta de crear tal servicio en el año 2004, de modo que al año siguiente la Comisión, los Estados miembros y el actual Alto Representante entablaron negociaciones destinadas a fijar la configuración del SEAE, con objeto de ponerlo a punto para que pudiese operar en cuanto concluyese el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros. Un informe preparado conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión para el Consejo Europeo en Junio del 2005 representa el progreso alcanzado en el marco de dichas negociaciones. También en el 2005, el Parlamento Europeo produjo un informe sobre el SEAE y

⁹ Raube (2008)

celebró una sesión plenaria al respecto. Tras el fracaso del Tratado Constitucional motivado por los referendos negativos en Francia y Países Bajos en 2005, el proyecto fue paralizado. Una breve reactivación de las preparaciones tras la firma del Tratado de Lisboa fue de nuevo abortada a consecuencia del fracaso del referéndum en Irlanda a principios del 2008.

3. CONTROVERSIAS ACTUALES

Los desacuerdos iniciales respecto a la forma del servicio exterior se derivan en parte de la dificultad de unificar las estructuras de representación exterior existentes sin reducir la autonomía de los actores involucrados. Éste es el caso de los Estados miembros, temerosos de ver reducida su influencia, o su capacidad de ejecutar una política exterior independientemente de sus socios europeos.

El aspecto financiero se halla íntimamente ligado a esta cuestión. La financiación del nuevo servicio correrá a cargo de los Estados miembros, a menos que éste se estableciese dentro de la Comisión, una opción que parece ya definitivamente excluida. Al mismo tiempo, la relativa –aunque mínima– limitación de autonomía en materia de política exterior que resultará del establecimiento del SEAE sólo será aceptada por los Estados en caso de verse asociada a una disminución de gastos con respecto a la situación actual. Desde este punto de vista, el SEAE debe necesariamente plantearse como una medida de ahorro con objeto de hacerse atractivo para los Estados miembros.

No son solamente los Estados miembros los que ofrecen resistencia a la idea de unificar los servicios exteriores. También la Comisión, que ha puesto en pie, sobre la base de las estipulaciones de los Tratados, una vasta red de delegaciones exteriores en el curso de los pasados cincuenta años, ve amenazada su autonomía. El incesante incremento de prácticas de naturaleza intergubernamental desde la creación del marco institucional único en el Tratado de Maastricht tiende a poner freno, si no reemplazar, el ejercicio de las competencias supranacionales que corresponden a la Comisión.

La dificultad de acordar la configuración del SEAE, a primera vista una cuestión predominantemente burocrática, pone de manifiesto las limitaciones de la estrategia seguida por la Unión Europea hasta el momento. En lugar de reformar la distribución de competencias que separa los pilares de la Unión, se ha optado por mantener la separación de competencias existente. Es decir, la maquinaria que formula la política exterior de la Unión Europea permanece intacta desde Maastricht. De hecho, varios expertos observan que la separación de competencias se ha acentuado desde la

entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en parte debido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.¹⁰

La solución prevalente ha sido la de hacer uso creciente de la unión personal, es decir la concentración en una sola persona de las competencias que emanan de los distintos pilares. Si bien se ha subrayado que las experiencias de “doble sombrero” que se han probado hasta el momento han resultado altamente positivas,¹¹ el debate entorno al Servicio Europeo evidencia sus obvias limitaciones. Como escribe Missiroli,

“far from merging the two roles and functions, the new figure...is...a personal union. The intrinsic dualism of EU's foreign policy was not suppressed – it was only contained and concentrated into one individual...with the possible addition of one EEAS” (Missiroli 2007:12).

La permanencia de estructuras burocráticas y decisorias duales resulta inadecuada para garantizar la coherencia de la acción exterior, y para presentar la Unión Europea como un actor unitario ante terceros. A falta de una reforma fundamental de las instituciones de la Unión Europea, la solución del “doble sombrero” no consigue sino ocultar la multiplicidad de actores que participan en su política exterior y ejercer una función de coordinación en el escalón más alto de la jerarquía.

En conclusión: si bien la práctica del “doble sombrero” ha producido resultados satisfactorios hasta el momento, deben tenerse en cuenta las limitaciones que sufre. En primer lugar, su éxito depende principalmente de la capacidad de gestión del individuo que ostenta el cargo, sobre quien recae una responsabilidad especialmente onerosa. La acertada elección de los profesionales nombrados hasta el momento no garantiza la infalibilidad del método, especialmente en caso de que los nombramientos futuros resulten menos aptos. El actual mandato doble del representante especial de la Unión Europea en Kosovo, sobre quien recae asimismo un mandato internacional emitido por Naciones Unidas, evidencia una tendencia al abuso de este instrumento: ambos mandatos proceden de entidades con posiciones diferentes respecto al estatus de Kosovo.

4. COHERENCIA

El mantenimiento de la coherencia en las políticas exteriores de la Unión Europea reviste particular importancia en vista a la íntima vinculación con su eficacia.¹² Desde el punto de vista de la coherencia, la creación del SEAE conlleva una serie de

¹⁰ Cremona (2008)

¹¹ Poeschke (2008)

¹² Lieb y Maurer (2007): 6-7

avances, aunque de carácter limitado. Su creación responde a una insatisfacción con el dualismo que presenta la Unión Europea respecto a las competencias en materia de política exterior que se ve agudizado por la fragmentación de su representación exterior. En tanto que se ha mantenido la separación de pilares, sin que el “doble sombrero” lo remedie, el SEAE no resulta una solución satisfactoria. Se ha señalado también que existe un potencial conflicto entre el futuro Alto Representante y el Presidente del Consejo debido a una torpe delimitación de competencias. La crítica expresada dentro de las deliberaciones del Grupo de Trabajo VII de la Convención por el representante del gobierno finés Tika Tiilikainen, revela la conciencia de la existencia de serias dificultades: según éste, el uso del “doble sombrero” adolecerá de un déficit en materia de control democrático, duplicación administrativa y el aumento del riesgo de intergubernamentalización de políticas comunitarias.¹³ En definitiva, el temor de los Estados miembros a la comunitarización combinado con la insatisfacción con alternativas intergubernamentales lleva a diseñar soluciones que, si bien están destinadas a mejorar la coherencia, acaban por desafiarla.

Se reproduce así un fenómeno ya observado en la evolución de los mecanismos destinados a asegurar la coherencia desde la creación de la Unión.¹⁴ En el caso del SEAE, el compromiso sobre el establecimiento del Ministro de Asuntos Exteriores, más tarde Alto Representante, se alcanzó al precio de posponer el diseño de su subestructura administrativa, cuyo carácter híbrido plantearía complejos problemas.

Sin embargo, desde la perspectiva de la eficacia burocrática, el SEAE supone un avance considerable. Hasta el momento, el Secretariado del Consejo no cuenta con ningún servicio propio encargado de proporcionarle información desde terceros Estados. Para ello, el Alto Representante depende de informes ofrecidos por las representaciones diplomáticas de los Estados miembros. Con la creación del SEAE, por el contrario, las delegaciones en el exterior contarán con una obligación de transmitir información a la oficina del Alto Representante.¹⁵

Resulta llamativo que, si bien el equilibrio institucional se ve afectado en detrimento de la Comisión, ésta no se ha opuesto seriamente a los planes que interfieren con el monopolio de representación de la CE en terceros Estados. Por el contrario, los recelos provienen predominantemente de Estados miembros.¹⁶

¹³ Raube (2008)

¹⁴ Smith (2005)

¹⁵ Duke (2004)

¹⁶ Maurer y Reichel (2004)

5. OPCIONES PARA UN SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Desde un punto de vista jurídico, la creación del SEAE es posible con independencia del destino que alcance el Tratado. De hecho, los apéndices del Tratado de Lisboa incluyen una declaración que dispone que Alto Representante, Comisión y Estados miembros deben comenzar los trabajos preparatorios en cuanto el tratado sea firmado, sin necesidad de esperar a su ratificación o entrada en vigor. Dicha disposición llevó a los actores implicados a iniciar trabajos preparatorios. La creación de nuevas entidades dentro del marco del segundo pilar cuenta con precedentes significativos, tales como la mayor parte de las estructuras que soportan la PESD, y especialmente la Agencia Europea de Defensa (EDA).¹⁷ En vista a esta situación, la ratificación o no del Tratado de Lisboa podría ser no determinante para la puesta en marcha del SEAE. Como señala Fernández Sola, la puesta en marcha del SEAE no requiere la ratificación del Tratado de Lisboa:

“Si es jurídicamente posible y puede llegar a ser políticamente viable la creación o remodelación del Alto Representante aun al margen del Tratado de Lisboa, también lo ha de ser por análogo razonamiento la de un Servicio de Acción Exterior para asistencia de aquel” (Fernández Sola, 2008).

La inclusión de dicha declaración evidencia una situación aparentemente contradictoria: aunque no se ha alcanzado un acuerdo con anterioridad a la firma del tratado, urge fijar los términos para la creación del SEAE. Paradójicamente, las vicisitudes experimentadas por la ratificación del Tratado de Lisboa podrían haber tenido como consecuencia que el SEAE llegase a crearse antes de que cristalizaran las reformas previstas dentro del Tratado. De hecho, la Presidencia eslovena recibió ya el mandato de iniciar los trabajos preparatorios para la decisión sobre el SEAE.

Sin embargo, se ha preferido esperar a que las dificultades en la ratificación del Tratado se hayan superado para proceder a preparar una decisión sobre la configuración del servicio. En efecto, el hecho de que hasta el momento no se haya creado el SEAE se debe a consideraciones de orden exclusivamente político, en vista de las serias dificultades que ha atravesado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. A finales del año 2004, Maurer y Reichel explicaban las consideraciones por las cuales existía una preferencia por no avanzar las negociaciones de forma considerable:

“An irreversible “advance implementation of the SEAE” could cause a negative outcome for some referenda – and thereby interrupt the ratification

¹⁷ Avery y Missiroli (2007)

process for an indefinite time. For this reason, the preliminary work for the SEAE is limited to defining its goals and tasks by the Commission, the Council, the European Council and Parliament, and the internal reorganization of the directly affected EU institutions (Council, Commission) and national foreign ministries" (Maurer y Reichel, 2004).

Observa también Fernández Sola que, si bien la fusión del actual puesto de Alto Representante con el de Comisario sería jurídicamente posible por medio de una decisión aprobada unánimemente por los Estados miembros, ésta requeriría una serie de ajustes en las normas de elección y funcionamiento de la Comisión –además de otros ajustes en normas primarias sobre toma de decisiones– políticamente difíciles de realizar sin verse respaldados por la legitimidad de un tratado.¹⁸ Entre estas dificultades se encuentra la situación de incertidumbre referente al Alto Representante en su capacidad de Vicepresidente de la Comisión, quien como tal se encuentra sujeto al control del Parlamento Europeo. En caso de que la Comisión afrontase un voto de censura o el presidente de la Comisión dimitiese, no resulta evidente cómo se vería afectado el puesto del Alto Representante. Ante la existencia de cuestiones por resolver que conciernen aspectos fundamentales del modelo político europeo, y en particular su legitimidad democrática, los Estados miembros han preferido posponer la formación del SEAE.

5.1. Naturaleza y funciones del SEAE

La naturaleza "*sui generis*" del futuro servicio ha sido totalmente aceptada. No se creará una nueva institución, sino que consistirá en un servicio y mantendrá una estrecha vinculación con el Consejo y la Comisión (*Joint Progress Report* 2005). Un abanico de opciones ha sido desarrollado en el marco del animado debate que ha girado en torno al establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Como explica Faleg (2008), existen dos modelos elementales.

Uno de ellos consiste en la creación de un sistema de representación exterior minimalista, en el cual se establecerían oficinas de *liaison* encargadas de coordinar las actividades de las unidades responsables de la formulación y ejecución de la política exterior. Incluiría especialmente la Dirección General Relaciones Exteriores (RELEX), manteniendo el resto de los miembros de la familia RELEX –las DGs Comercio, Ampliación, Desarrollo, Acción Humanitaria –vinculados de forma indirecta con el Servicio.

¹⁸ Fernández Sola (2008):18

Una alternativa consiste en la opción maximalista, mucho más ambiciosa. Conllevaría la integración de la familia RELEX y todas las unidades del Consejo encargadas de política exterior en una nueva institución, distinta de las ya existentes, que pasaría a operar bajo la autoridad del Alto Representante.

Si bien es cierto que, como ha indicado Duke (2003), la misión fundamental del Servicio Europeo es la de proporcionar una infraestructura de apoyo al Alto Representante, mientras que la función de garantizar la coherencia ha sido añadida solo con posterioridad, resulta difícil imaginar que un Alto Representante encargado de asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión sea apoyado por unos servicios que no lo respeten. Es más, en vista de las incoherencias de las que adolece la política exterior de la Unión, no es aconsejable desperdiciar la oportunidad de crear una estructura que facilite la coherencia.

Las consecuencias favorables para la mejora de la coherencia de la política exterior ya han sido subrayadas por expertos. Cabe recordar que actualmente existe un promedio de dos o tres (a veces incluso cuatro) funcionarios europeos con rango de *desk officer* encargados de cada tercer país que, al encontrarse ubicados en distintas instituciones o DGs dentro de la Comisión, se comunican raramente. La creación de un SEAE en su versión maximalista permitiría reunir el compendio de funcionarios en una misma entidad quienes a su vez podrían comunicarse directamente con la representación de la Unión Europea en el tercer Estado correspondiente, lo que facilitaría el intercambio de información y la coordinación. Por ello, la opción maximalista resulta aconsejable en primera instancia por su capacidad para propiciar la coherencia en la acción exterior.¹⁹ Los mecanismos institucionales creados para garantizar la consistencia en acción exterior datan del Tratado de Maastricht, algunos incluso de los años ochenta. En vista de la ampliamente reconocida insuficiencia de dichas disposiciones para cumplir su cometido,²⁰ resulta necesario adoptar reformas más ambiciosas. La creación de un SEAE maximalista se presenta como una solución prometedora que exigirá un coste institucional y una pérdida de autonomía comparativamente limitados.

Si bien la versión maximalista se perfila como la solución más adecuada, persisten importantes *caveats* relativos al equilibrio institucional. Como han señalado Galeote y Becerril, la versión maximalista cuenta con detractores de campos opuestos: los intergubernamentalistas ven en ella un primer paso hacia la comunitarización de las relaciones exteriores, mientras que los integracionistas temen que la autonomía de la Comisión se vea limitada por la acción intergubernamental del Consejo.²¹ La

¹⁹ Wessel(2008)

²⁰ Portela y Raube (2008); Lieb y Maurer (2007):6

²¹ Galeote y Becerril (2001)

versión maximalista implicaría la transferencia de un número de funcionarios de la Comisión muy superior al del Consejo. Si bien tal situación puede interpretarse como proclive a intergubernamentalizar políticas típicamente comunitarias, los Estados miembros recelan del peso que ganaría la Comisión a consecuencia de tan considerable transferencia de efectivos. Desde esta óptica, los recelos de los Estados miembros pueden verse compensados por la presencia de diplomáticos de los Estados miembros.²²

Parece que tales consideraciones subyacen al compromiso reflejado en el *Joint Progress Report* del Alto Representante y de la Comisión de 2005. La composición sugerida aquí incluiría todos los servicios relacionados con la PESC, es decir la *Policy Unit* y el DGE del Secretariado del Consejo y la DG Relaciones Exteriores de la Comisión. Se cuenta igualmente con consenso en cuanto a la exclusión de la DG Comercio, así como las Direcciones Generales de Desarrollo, Ampliación y Ayuda Humanitaria. Se aboga, sin embargo, por el mantenimiento de las estructuras militares como departamentos separados, aunque formen parte del SEAE.

Adscribir los *desk officers* responsables de un mismo tercer Estado/área temática a una misma entidad se perfila, de por sí, como un adecuado remedio a la actual situación, es apenas satisfactoria. Como ha señalado Missiroli, "*some regional and also functional desks cooperate well and complement one another, while others indulge in (a) mix of cooperation and competition*".²³ Aunque las consideraciones expuestas más arriba justifican la preferencia por limitar el número de DGs a transferir de la Comisión a un SEAE en su versión maximalista, la exclusión de la DG Desarrollo se perfila como una elección desacertada. En primer lugar, una parte importante de los *desk officers* con una especialización geográfica se ven excluidos del servicio. Como consecuencia, los *desk officers* responsables de Sudan, RDC o Zimbabwe en el Consejo permanecerán desvinculados de sus homólogos de la Comisión. Tal situación es especialmente desafortunada en vista del hecho que la política de desarrollo es objeto, desde hace poco, de concertados esfuerzos por promover su coherencia con las restantes políticas de la Unión (Carbone, 2008).

Es más, las acciones de la Unión en África demuestran una colaboración entre el pilar comunitario y la PESC de notable eficacia, ejemplificadas en la financiación de *África Peace Facility* por parte de la Comisión, así como en el "doble sombrero" de la representación de la Unión Europea ante la Unión Africana. Excluyendo la DG Desarrollo se pierde la posibilidad de expandir una colaboración hasta ahora

²² Fernández Sola (2008):13

²³ Missiroli (2007):17-18

fructífera, facilitar nuevas sinergias e incluso exportar el ejemplo a otras áreas. Como subraya Holland, la política de desarrollo dota a la Unión de una influencia considerable en el Tercer Mundo,²⁴ y cabe esperar que a medio plazo, la Unión Europea continúe concentrando su acción en el continente africano.

Finalmente, la red de representaciones de la Comisión en terceros Estados que constituirá la infraestructura de las representaciones de la Unión está compuesta en gran parte por delegaciones en países pertenecientes al grupo ACP, y por consiguiente especializadas en acciones en materia de desarrollo. Resulta incongruente que las delegaciones que servirán de soporte para la red de la Unión que será dirigida desde el SEAE correspondan a una entidad que no formará parte de dicho servicio. Gran parte de las competencias exteriores de la Comisión tales como la ampliación o el comercio son áreas cuyas Direcciones Generales se planea excluir del SEAE. Esta situación constituye un *décalage*, ya que se integran en un mismo servicio varias DGs con competencias exteriores, mientras que otras se excluyen. Debido a este *décalage*, este modelo constituye un sistema de representación no verdaderamente integrado, sino que sirve en realidad a dos burocracias distintas.

Esta disfunción puede ser corregida mediante un plan de expansión progresiva de los elementos a integrar en el SEAE. El modelo de construcción del SEAE planteado por Missiroli –al cual llama él mismo “*LEGO-like scheme*”– merece especial atención en este contexto. Se propone un modelo evolutivo según el cual un SEAE inicial aglutina una serie de componentes que se van expandiendo de forma gradual a medida que la entidad demuestra su eficacia y los Estados miembros van abandonando sus recelos.²⁵ Tal planteamiento permitiría la inclusión progresiva de DGs de la Comisión a un ritmo aceptable para los estados, permitiendo asimismo un periodo de digestión de los distintos componentes absorbidos en SEAE.

Por todo ello, la propuesta de adopción de un sistema evolutivo que pase a integrar paulatinamente un mayor número de servicios de la Comisión, tales como Desarrollo o Ampliación y hasta, en una última fase, Comercio, se revela como la opción más aconsejable, especialmente con vistas a optimizar la coherencia del producto.

5.2. Representaciones en el exterior

Según el *Joint Progress Report* del Alto Representante y de la Comisión de 2005, existe un “amplio consenso” respecto a la transformación de las delegaciones de

²⁴ Holland (2004)

²⁵ Missiroli (2007):23

la Comisión en representaciones de la Unión, actuando bajo la autoridad del Alto Representante. La creación de las Delegaciones de la Unión cumple dos importantes funciones: como se ha indicado anteriormente, constituirá una red encargada de abastecer de información a la Oficina del Alto Representante, con lo que se crea una capacidad inexistente hasta el momento. Por otro lado, esta solución resuelve el problema de la fragmentación de la representación de la Unión en terceros Estados, que hasta la fecha ha llegado a ser triple: la presidencia del Consejo a cargo del Estado miembro a quien corresponde por rotación, la delegación de la Comisión, y en ciertos casos la oficina del Representante Especial bajo la autoridad del Alto Representante. A esta multiplicidad de actores cabe añadir las misiones diplomáticas de los Estados miembros.

La posibilidad de utilizar la red de delegaciones de la Comisión se perfila como un extraordinario valor añadido del SEAE, ya que ésta consta de más de 120 delegaciones acreditadas en más de 150 países y organizaciones internacionales. Si comparamos la red de representaciones diplomáticas con las de los Estados miembros, la de la Comisión constituye la cuarta en importancia. Aun si añadimos las redes consulares de los Estados miembros, la Comisión ocuparía un séptimo lugar.²⁶ El nuevo sistema simplifica considerablemente la representación de la Unión Europea de cara a diversos actores en terceros Estados, quienes podrán dirigirse a las representaciones de la Unión. Se contempla también la inclusión de servicios consulares en las representaciones, lo que favorecería igualmente la representación unitaria de la Unión Europea y permitiría una racionalización de las misiones consulares de los Estados miembros.

Pocas semanas tras el sí irlandés, persisten importantes incógnitas sobre la configuración del SEAE. Una de las cuestiones más candentes del debate sobre el SEAE, aún no resuelta, consiste en las posibilidades de control del Parlamento Europeo sobre el Alto Representante así como el SEAE que lo apoyará. Una de ellas está vinculada a la noción de "doble sombrero". En la actualidad, el Alto Representante ostenta un cargo otorgado por el Consejo. Una vez pase a formar parte de la Comisión en calidad de Vicepresidente y Comisario de Relaciones Exteriores es de esperar que se encuentre sujeto a las normas que rigen el mandato de la Comisión; es decir, sería susceptible de cese en caso de dimisión del Presidente o de voto de censura por parte del Parlamento. No resulta evidente, por otro lado, que tal cese conlleve de forma automática su cese también en su capacidad de Alto Representante. El Parlamento ha reemprendido una campaña encaminada a asegurarse un grado de control sobre el SEAE. En

²⁶ Missiroli (2007):13

un informe que debe presentarse a votación en el seno del Comité de Asuntos Exteriores el 19 de octubre, el Parlamento reclama que el SEAE sea incorporado en la estructura administrativa de la Comisión, circunstancia que le permitiría ejercer control presupuestario sobre tal cuerpo (Euobserver, 2009).

6. RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DE LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA

La incertidumbre que circunda la configuración del SEAE dificulta el tratamiento de sus potenciales implicaciones para los servicios diplomáticos nacionales. Sin embargo, no conviene proceder con reformas en el ámbito diplomático nacional sin tomar en consideración la creación del SEAE, que se presenta como muy próxima. A pesar de no conocer con precisión importantes aspectos de la nueva entidad, tales como la modalidad de su financiación, resulta posible establecer ciertas prioridades fundamentales para la reforma del servicio diplomático español sobre la base del consenso ya existente. En particular, esta sección presta especial atención a la compatibilidad del sistema actual y las propuestas de reforma del servicio ya circuladas.

¿Cuáles son las consecuencias para España de la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior? ¿Y qué tipo de modificaciones debe introducir para responder a las exigencias que le planteará la puesta en marcha de tal servicio?

Existen tres campos principales de interés para España: uno de ellos consiste en asegurar la creación de un SEA que contribuya a abaratar gastos en materia de representación exterior, permitiendo compensar el destacamento de diplomáticos mediante la racionalización de la red de embajadas. Ello debe conseguirse sin que España sufra ninguna pérdida de influencia. En segundo lugar, se debe abogar por la implantación de un sistema de selección de personal que le permita instalar suficientes efectivos en el SEAE, y por un sistema de formación que optimice la preparación de efectivos tanto de las instituciones europeas como de entre los diplomáticos de Estados miembros para el desempeño de funciones en el SEAE.

Es conveniente subdividir las prioridades de reforma en medidas necesarias a corto plazo con vistas a disponer de efectivos necesarios en el momento de puesta en marcha del SEAE, posiblemente muy cercano, y reformas de carácter más profundo cuya naturaleza exige un planteamiento a medio/largo plazo.

Resumen de propuestas

- adopción de un plan de revisión de la necesidad del mantenimiento de la red de embajadas, considerando la reducción o cierre de las mismas en áreas cubiertas por las delegaciones de la Unión Europea y de interés menor para España;
- fomento del sistema de *twinning*;
- modificación del sistema de oposición con vistas a su armonización con el sistema de oposición en otros Estados miembros y al de las instituciones europeas;
- propuesta de creación de módulos de formación específicos para mejorar la formación de efectivos.

6.1. Racionalización de la representación exterior

Al contrario de lo que pueda suponerse en un primer momento, los Estados miembros como España son susceptibles de ver aumentar su influencia como consecuencia del establecimiento del SEAE. Una estrategia de integración parcial y gradual de la diplomacia podría combinar los siguientes elementos, siguiendo una lógica de “reducción selectiva”:

- a) Países de importancia prioritaria: en terceros países de importancia estratégica para España, en particular en el terreno comercial, deben mantenerse representaciones plenas. Tales casos deben reservarse a aquellos destinos en los cuales se requieren funciones en las que una representación europea no puede reemplazar a una embajada española. Es el caso de países en los cuales España esta interesada en la promoción de intereses comerciales que se espera desembocarán en la firma de contratos de importante envergadura entre entidades locales y empresas españolas.
- b) Países que revistan relativa importancia para España, se debe abogar por el destacamento de diplomáticos en puestos de responsabilidad en representaciones conjuntas/delegaciones de la Comisión. Tal estrategia puede verse reforzada en terceros países en los cuales España cuenta con ventajas comparativas dada la especialización de sus diplomáticos, especialmente América Latina.

- c) Cierre de Embajadas en países de importancia secundaria o marginal para España. Esto se puede ver compensado por el destacamento de diplomáticos en representaciones de la Unión Europea y por el mantenimiento, de forma separada, de oficinas de comercio y turismo en aquellos destinos donde ni los intereses económicos ni relaciones políticas notables justifican el mantenimiento de una embajada.

Este planteamiento supone una solución intermedia. El mantenimiento de la red de representación existente supondría una onerosa carga económica innecesaria, ya que el intercambio comercial y las relaciones políticas con cierto número de terceros Estados no revisten una importancia fundamental y pueden ser gestionadas por una representación que no cuente necesariamente con un componente español. Esto resulta especialmente evidente tras constatarse la gestión de los campos comercial y turístico por oficinas independientes de la embajada, así como la creciente delegación de asuntos culturales a los institutos Cervantes.

Asimismo, el mantenimiento de la red en su configuración actual socavaría políticamente el concepto de SEAE. Desde el punto de vista financiero, una prioridad debe consistir en que, independientemente del modelo de financiación por el que se opte, el gasto que ocasione la contribución al SEAE debe ser inferior al del mantenimiento de las representaciones que se cierren.

En contrapartida, la provisión de efectivos destacados en delegaciones exteriores debe asegurar una importante presencia en América Latina, al tratarse del área geográfica de mayor interés para España en términos de su vinculación comercial. Al mismo tiempo, España puede aportar la especialización en América Latina de la que disfrutaban sus diplomáticos.

6.2. Composición

El *Joint Progress Report* anteriormente mencionado hace referencia a la composición del personal del SEAE. Los Estados miembros se aseguran de que, si bien el SEAE contará con efectivos del Consejo y de la Comisión, ellos mismos proveerán “un número suficiente de diplomáticos en distintos puestos a todos los niveles”. Como se ha apuntado más arriba, la determinación de este número debe verse desde el prisma de la sensibilidad de los Estados a ver el SEAE dominado por efectivos de

la Comisión. La presencia de diplomáticos secundados por los Estados miembros tiene por finalidad corregir el desequilibrio entre el reducido número de efectivos del Consejo y el amplio contingente de la Comisión.

Aunque, al estar ubicados en el SEAE, las condiciones de trabajo deban ser equivalentes a las del resto de sus funcionarios, se tratará de personal secundado con carácter temporal. Un aspecto de particular importancia es el de la recuperación del personal destacado y su reintegración en el cuerpo diplomático español. Esto reviste una importancia fundamental por dos motivos: en primer lugar, se debe asegurar que, a su regreso, los diplomáticos destacados tengan acceso a un puesto que permita al ministerio beneficiarse de la valiosa experiencia de los efectivos en el seno del SEAE. Por otro lado, el destacamento en el SEA debe ser presentado como un puesto atractivo en términos de las posibilidades de promoción dentro del cuerpo nacional al término del servicio. No escapa a la atención de los analistas que los Estados miembros envían diplomáticos a instituciones europeas no sólo para ofrecer oportunidades de crecimiento profesional a funcionarios prometedores, sino en ocasiones también para desembarazarse de personal difícil o efectivos desgastados.²⁷

El intercambio de personal entre los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea –tanto la Comisión como el Consejo– resulta ya una práctica habitual. Siguiendo esta lógica, se podría prever un sistema de rotación que permitiera el acceso de diplomáticos españoles a aquellos departamentos en las instituciones comunitarias que se ocupen específicamente de relaciones exteriores –familia RELEX y departamentos del Consejo– antes de ser destacados a puestos en las futuras delegaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior. Este sistema les permitirá adquirir familiaridad con la formulación y gestión de las políticas exteriores de la Unión Europea antes de comenzar a desarrollar sus funciones en las delegaciones en terceros Estados.

Finalmente, resultaría aconsejable contemplar la posibilidad de establecer un programa que permitiese incorporar funcionarios internacionales españoles al servicio diplomático español con vistas a destinarlos al SEA. El objetivo de dicho programa consistiría en beneficiarse de la experiencia y especialización adquiridos por funcionarios españoles en el seno de la organización internacional, poniéndolo al servicio del SEA. Asimismo, la eventual incorporación de dichos funcionarios al servicio diplomático español lo enriquecería, aportando efectivos con conocimiento especializado de dichas agencias, así como de sus respectivas culturas organizativas.

²⁷ Missiroli (2007):15

6.3. Formación de efectivos

La creación de una Escuela Diplomática Europea hubiera constituido un instrumento central para la formación de diplomáticos. Sin embargo, el rechazo de esta propuesta en el seno de la Convención hace necesario idear soluciones alternativas. Si bien por el momento la creación de tal entidad resulta impracticable, cabe esperar que pueda realizarse en el futuro, posiblemente sobre la base de la ya existente red de Iniciativa europea para la formación de diplomáticos (EDTI). Mientras tanto, resulta conveniente realizar una serie de revisiones destinadas a armonizar la formación de los diplomáticos españoles con la del resto de los Estados miembros.

Se acostumbra a afirmar que la formación de los miembros de los servicios diplomáticos nacionales es impecable, como por ejemplo en el caso francés,²⁸ algo que inclina a los analistas a recomendar una formación suplementaria solamente para los efectivos de las instituciones europeas. Este razonamiento soslaya notables divergencias. En primer lugar, ciertos servicios diplomáticos nacionales optan por especializar a sus efectivos en áreas geográficas, mientras que otros se concentran en formar funcionarios generalistas. Cabe asimismo señalar que los efectivos nacionales que se destinen al SEAE estarán compuestos no solo por diplomáticos profesionales, sino probablemente también personal de otros ministerios. Por otro lado, los funcionarios de las instituciones europeas acceden al servicio siguiendo un sistema de reclutamiento altamente selectivo y exento de corrupción. Además, cuentan con una formación muy especializada en cuestiones de competencia comunitaria. Refiriéndose a estos últimos, Missiroli describe su situación como “ambivalente”: *“they mostly lack the specific know-how and expertise of modern diplomacy and international crisis management, as their culture is still predominantly one of project management and trade”*.²⁹ Resulta más exacto caracterizar la situación de ambos grupos de funcionarios como una en la que las necesidades de formación de cada uno de los grupos divergen considerablemente.

En base a la muy distinta formación de ambos grupos de funcionarios, conviene diseñar módulos complementarios diferentes dependiendo de la procedencia de los funcionarios.

La preparación actual de los diplomáticos españoles no sufre de grandes incompatibilidades para encajar en puestos políticos en representaciones en terceros Estados. En materia de idiomas, no se requieren mejoras específicas. El dominio del francés, necesario para desenvolverse en un ambiente en el que comparte

²⁸ Cosano (2007)

²⁹ Missiroli (2007):13

protagonismo con el inglés, es obligatorio para acceder a la carrera diplomática española. Dado que los diplomáticos españoles destacados en misiones de la Unión Europea en terceros Estados predominarán presumiblemente en países de habla hispana, no se anticipa que resulte necesaria ninguna modificación de gran envergadura en el sistema actual. La formación generalista más que especializada que los caracteriza favorece la flexibilidad en la distribución de destinos. El énfasis en la formación jurídica resulta también adecuado. Sin embargo, ciertos ámbitos son susceptibles de mejora. Por un lado, los efectivos de las instituciones comunitarias, aunque peritos en su campo, adolecen una carencia de habilidades diplomáticas de gran utilidad para el desempeño de sus funciones en destinos extraeuropeos. Por otro lado, los conocimientos sobre la Unión Europea por parte de los efectivos diplomáticos y expertos nacionales no son siempre óptimos. Los módulos para diplomáticos españoles y funcionarios europeos podrían diseñarse de acuerdo con las siguientes líneas:

6.3.1. Módulo sobre las relaciones exteriores de la Unión Europea

Para los funcionarios destinados a terceros países en representación de la Unión Europea, resulta indispensable un conocimiento profundo del funcionamiento de la Unión y de sus prioridades en el país en el que se encontrarán destinados. Si bien los diplomáticos de generaciones más jóvenes cuentan con un conocimiento satisfactorio de la Unión Europea, funcionarios de mayor antigüedad pueden carecer de conocimientos suficientemente amplios sobre la Unión, bien por haber realizado su formación en un periodo anterior a la adhesión de España a la Unión Europea, bien por no haber actualizado conocimientos que se ven rápidamente rebasados por frecuentes revisiones de los tratados y la constante evolución de las políticas europeas. Por citar un ejemplo, la espectacular expansión de actividades externas de políticas correspondientes al tercer pilar (Justicia e Interior) ha creado una nueva vertiente en las relaciones exteriores de la Unión inexistentes a principios de la presente década. El módulo sugerido debe prestar especial énfasis a tales innovaciones. La formación de los funcionarios con mayor antigüedad en materia de Unión Europea resulta especialmente importante puesto que es este grupo el que ocupará puestos de mayor responsabilidad. Asimismo, funcionarios procedentes de otros ministerios tienen oportunidad de conocer aspectos de las políticas europeas con los cuales no entran en contacto habitualmente como parte de su labor.

Incluso para diplomáticos con sólidos conocimientos teóricos en el funcionamiento de la Unión Europea resulta altamente aconsejable desempeñar funciones en

Bruselas, bien en la misión de España, bien como personal destacado en instituciones europeas. El objetivo es familiarizarlos con la formulación y gestión de las políticas exteriores en su base, a fin de facilitar la labor posterior en delegación.

6.3.2. *Modulo de habilidades de negociación*

Para el desempeño de funciones en delegaciones de la Unión, es vital disponer de habilidades de negociación. Asimismo, es conveniente mejorar los conocimientos de los funcionarios en materia de Geografía Económica y ciencia política, mientras que la amplia base de Historia con la que cuentan los diplomáticos españoles tiende a resultar suficiente en el contexto de representación de la Unión Europea en terceros Estados.

Podría plantearse como modulo común un curso de habilidades de negociación, destinado a aquellos funcionarios que no cuenten con experiencia en este área, es decir diplomáticos junior y especialmente efectivos de instituciones europeas.

6.3.3. *Fomento del twinning*

Como ya se ha mencionado anteriormente, un método de formación que ha sido ampliamente empleado en el contexto de la ampliación de la Unión Europea con resultados altamente satisfactorios es el de "*twinning*".³⁰ Con esta noción se denomina la práctica consistente en enviar un funcionario a otra administración, dentro de la cual se encuentra encargado de la misma área de la cual era responsable en su administración de origen. Esto permite a los funcionarios de la administración receptora adquirir conocimiento de primera mano sobre la ejecución de las tareas realizadas por el administrador visitante. Si bien este sistema se entiende habitualmente como forma de apadrinamiento de la administración receptora, también puede concebirse como un intercambio en el cual, ambas partes adquieren un conocimiento detallado de las prácticas y cultura administrativa de la burocracia con la que se entra en contacto.

Además de su popularidad, este método resulta atractivo por su bajo coste: durante el periodo de formación, el funcionario permanece en activo, y no resulta necesario seleccionar y remunerar instructores. Es más, al tratarse de un método "*hands-on*", el funcionario no se encuentra ante la necesidad de aplicar unas enseñanzas teóricas a la práctica, sino que recibe una formación ya de carácter práctico.

³⁰ Tulmets (2005).

El uso del *twinning* surgió en un primer momento de la necesidad de formar funcionarios de los países candidatos a la adhesión que necesitaban familiarizarse con el *acquis européen*. Sin embargo, esta práctica ha rebasado ese ámbito para convertirse en un método utilizado en el marco de la Política Europea de Vecindad, e incluso en misiones realizadas por la Unión en el marco de la PESC, tal como la misión encaminada a apoyar la reforma del sistema judicial en Georgia.

6.4. Selección de efectivos/revisión del acceso al cuerpo diplomático

Hasta el momento, se ha prestado atención principalmente a la cuestión de la formación de personal de la Comisión Europea destinado en delegaciones exteriores.³¹ Ésta ha sido objeto de crítica debido a la ausencia de formación de estos funcionarios en materia de relaciones internacionales. Sin embargo, no se ha contemplado aún la idea inversa: es decir, que la formación de los diplomáticos españoles pueda no corresponder a las exigencias de los roles que deben desempeñar en sus puestos en el exterior. En especial, no se ha planteado que el tipo de oposición que posibilita el ingreso en el servicio no sea idónea para atraer el perfil de candidato óptimo para desempeñar las funciones de diplomático.

Desde este punto de vista, sería recomendable examinar los sistemas de oposición y formación de diplomáticos en otros países miembros de la Unión Europea y considerar la aproximación a sus estándares y formas de selección. Esta necesidad no emana simplemente de la pertinencia de optimizar un sistema de selección para mejorar su rendimiento, sino que resulta acuciante con vistas a la co-existencia, en un futuro próximo, de diplomáticos procedentes de diversos Estados miembros que deben colaborar estrechamente en el desarrollo de sus funciones. En particular, debería considerarse la eliminación del ejercicio de recitación memorística –o cuarto ejercicio de la actual oposición– ya que éste requiere la adquisición por parte del candidato de una habilidad de la cual no se hace uso durante el desempeño de la labor diplomática. La necesidad de dedicar varios años a la preparación de tal ejercicio en ausencia de financiación surte un efecto disuasorio sobre posibles candidatos de gran aptitud y experiencia internacional cuyo perfil resultaría de gran interés para el cuerpo diplomático español. En particular, un creciente grupo de jóvenes que han adquirido una formación no jurídica (en ciencias sociales, humanidades y estudios culturales tales como los llamados *area studies* o estudios de especialización regional) en universidades extranjeras se ven alienados por un sistema de selección actualmente adaptado a un candidato que ha cursado estudios de Derecho en España, tanto desde el punto de vista del temario como del tipo de

³¹ Galeote y Becerril(2001)

prueba. El perfil de candidato formado en el extranjero, presenta un perfil muy apto para el desempeño de funciones diplomáticas, ya que a menudo aúnan una alta competencia en lenguas extranjeras, familiaridad con el país donde han cursado sus estudios y conocimientos especializados en la disciplina estudiada. Es por ello lamentable que el sistema de selección no se adecue a captar dicho perfil. Finalmente, conviene resaltar que los servicios diplomáticos altamente selectivos y de reconocido prestigio como los de Reino Unido y Alemania, no incluyen pruebas de reproducción memorística comparable al cuarto ejercicio de la oposición española.

Tal como han señalado Lieb y Maurer, a medida que se vaya desarrollando el SEAE, los Estados miembros y las instituciones europeas se verán obligados a aproximar sus modelos de selección y formación de funcionarios. Estados miembros con prestigiosas tradiciones diplomáticas tales como Francia, Reino Unido o Austria, han manifestado su disposición para adaptar sus estructuras formativas para facilitar la emergencia de una “cultura diplomática europea” que se superponga a la suya propia.³² La propuesta de creación de una academia diplomática europea, originalmente formulada por el Parlamento, no cuenta con adeptos debido principalmente a la carga económica asociada con su financiación. Aunque tal reforma no es inminente, y resulta difícil anticipar qué dirección pueda tomar, conviene estudiar, de forma preliminar, qué aspectos del sistema de selección y formación resultan redundantes, eliminar las pruebas que han quedado obsoletas –como la repetición oral de ejercicios de naturaleza puramente memorística–, y adoptar técnicas de selección modernas que permitan captar el perfil idóneo para las tareas de los futuros diplomáticos europeos.

En suma, no se detectan graves incompatibilidades entre las propuestas de reforma descritas en el informe Cardona y las necesidades impuestas por el establecimiento del SEAE. Algunas de las sugerencias del informe resultan irrelevantes para la participación del SEAE, como la propuesta de especialización geográfica del personal. Por el contrario, otras reformas sugeridas, en particular la propuesta de programas de formación continua, refuerzan la conveniencia de la creación de módulos para actualizar los conocimientos de los funcionarios. Finalmente, la necesidad de crear incentivos para fomentar la promoción profesional de aquellos funcionarios se corresponde con la propuesta de Cardona de mejorar el diseño de planes de carrera profesional para aquellos funcionarios que sirvan en el SEAE.³³

Noviembre, 2009

³² Lieb y Maurer (2007):22

³³ Cardona (2005):58

7. BIBIOGRAFÍA

AMBAST, R Y TYAGI, V (2008) "Ambassadors of Europe", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008

AVERY, G AND MISSIROLI, A (2007) "Foreword" in: Avery, Graham et al. (2007) "The EU Foreign Service: How to build a more effective" ECP Working Paper Nr.28, November 2007

BARRET, G (2008) "Final Impact: The Treaty of Lisbon and the final provisions of the treaty establishing the European Community and the treaty on European Union", DEI-Working Paper 8

CARBONE, M (2008) Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration* 30(3)

CARDONA, M (2005) "Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior". Ministerio de Asuntos Exteriores: Madrid

CHABAN, N; KELLY, S AND BAIN, J (2009) "European Commission Delegations and EU Public Policy: Stakeholders' perceptions from the Asia-Pacific", *European Foreign Affairs Review*, 14:217-288.

COMISION EUROPEA (2006) "Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, Communication from the Commission to the Council of June 2006", COM (2006) 278 final, Brussels, 8.6.2006

COSANO, H (2005) "El Modelo de acceso a la carrera diplomática en Francia", *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 27

CREMONA, M (2008) "Coherence through Law", *Hamburg Journal of Social Sciences* 3 (1)

CRUZ, M (2005) "El modelo de acceso a la carrera diplomática en Alemania", *Cuadernos de la Escuela Diplomática* 27

DUKE, S (2003) "A Foreign Minister for the EU. But where's the Ministry?", *Discussion Papers in Diplomacy nr.89*, Clingendael Institute for International Relations: The Hague

FALEG, G (2008) "Towards a hide-and-seek diplomacy? European External Action Service's tough job within the new CFSP framework", Paper presented at the Postgraduate Conference, January 25, 2008 in Manchester, Jean Monnet Centre of Excellence

FERNÁNDEZ SOLA, N (2008) "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea", Noviembre 2008, Documento de Trabajo No 46/2008, Real Instituto ElCano

FERRERO-WALDNER, B (2006) "The EU in the World", European Policy Centre, Brussels, 2 February 2006, SPEECH/06/59

GALEOTE QUECEDO, G Y BECERRIL ATIENZA, B (2001) "Hacia una diplomacia común europea? Análisis de la resolución del Parlamento Europea sobre el establecimiento de una diplomacia común (A5-0210/2000)", Documentos de Trabajo CEU no. 3, Marzo 2001

HILL, C (1993) "The Capability—Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies* 31(3)

HOLLAND, M (2004) "When is foreign policy not foreign policy? Cotonou, CFSP and External Relations with the Developing World", in M. Holland (ed.) *Common Foreign and Security Policy. The first ten years*, Continuum: London

LIEB, J Y MAURER, A (2008) "Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein bösses Erwachen", SWP Aktuell 35, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin

LIEB, J Y MAURER, A (2007) "Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union", *SWP Studie 15*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin

MAURER, A Y REICHEL, S (2004) "The European External Action Service. Elements of a Three Phase Plan", *SWP Comments 36*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin

MISSIROLI, A (2007) "A Tale of two Pillars – and an Arch" in: Avery, Graham et al. (2007) "The EU Foreign Service: How to build a more effective common policy", *EPC Working Paper Nr.28*, November 2007, European Policy Centre: Brussels

POESCHKE, O (2008) "Maastrichts Langer Schatten. Das Auswaertige Handeln der EU – Verschiebungen im institutionellen Gefüge?", *Hamburg Journal of Social Sciences* 3 (1)

PORTELA, C AND RAUBE, K (2008) "Six Authors in Search of a Notion: (In)coherence in EU Foreign Policy and its Causes", *Hamburg Review of Social Sciences*, 3(1) June 2008

PORTELA, C (2007) "Community Policies with a Security Agenda: The Worldview of Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy Benita Ferrero-Waldner", *RSCAS Working Paper* 2007/10, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: San Domenico di Fiesole

RAUBE, K (2008), "The Construction of the European External Action Service", RECON Seminar Paper, ARENA: Oslo

RIJKS, D (2008) "EU Diplomatic Representation in third countries", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008

Secretary General of the Council/ High Representative of the CFSP and the Commission (2005) "Joint progress report to the European Council", Annex I to the European Council 9956/05, 9th June 2005

SMITH, M. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy*, Cambridge University Press: Cambridge

TULMETS, E (2005) "The Management of New Forms of Governance by Former Accession countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary", *European Law Journal* 11 (5)

WESSEL, R (2008) "The Impact of the Lisbon Treaty on the legal competences of the EU in international affairs", Paper prepared for the conference *The EU in International Affairs*, Brussels, 24-26 April 2008.

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LA FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS

José Antonio Martínez de Villarreal Baena, *Embajador Director de la Escuela Diplomática*

La idea de una diplomacia común europea se remonta a una resolución del Parlamento Europeo del año 2000. Más tarde, la Convención Europea que redactó el Tratado de la Constitución Europea en 2003, profundizó en la idea de consolidar el perfil político y diplomático de la Unión Europea en las relaciones internacionales. Estas propuestas han quedado recogidas en el Tratado de Lisboa, en el que se prevé la fusión de los servicios del Consejo y de la Comisión y la incorporación de diplomáticos de los Estados miembros. Bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), acumularía las competencias exteriores que actualmente comparten el Consejo y la Comisión.

Aunque el diseño de este servicio parece claro, en realidad, podría decirse que “navegamos hacia *terra incógnita*” en la acción exterior de la Unión Europea. En primer lugar porque la Unión no tiene una verdadera política exterior común, más allá de la heterogénea suma de las políticas exteriores de los Estados miembros y de aquellos aspectos de la acción exterior vinculados al ámbito económico, humanitario y de la cooperación. Pero, además, el SEAE es un desafío tan complejo como ambicioso, pues toca las teclas más sensibles de las instituciones europeas, incluido el Parlamento, y suscita no pocas cautelas por parte de los Estados miembros.

Sin embargo, resulta necesario avanzar en su estructuración y puesta en marcha para el logro de un objetivo que tendrá un impacto semejante al del “espacio Schengen” y lo que significó el euro para la Unión Monetaria. Efectivamente, en un mundo multipolar y globalizado es imprescindible incrementar la visibilidad de la Unión Europea en países terceros y en las organizaciones internacionales y, para ello, una red de representaciones de la Unión, en las que podrán transformarse las aproximadamente 130 delegaciones de la Comisión, tendría un efecto diplomático y político de primera magnitud.

Por otra parte, la creación del SEAE tiene una incidencia fundamental en la selección y formación de diplomáticos europeos. Por lo que se sabe este cuerpo se reclutaría, por tercios, entre los funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros, aunque en este último caso se ignoren aún los criterios que se utilizarán para cubrir las cuotas por países.

En todo caso, las instituciones encargadas de selección y perfeccionamiento formativo de los diplomáticos no pueden estar ajenas al salto cualitativo que se avecina y, en ausencia de una Escuela Diplomática Europea, cuya creación parece hoy lejana, las Escuelas, Academias e Institutos Diplomáticos de cada país deben adaptar sus programas pedagógicos y docentes. La idea es proporcionar un número creciente de diplomáticos nacionales capacitados para cubrir los puestos en las representaciones diplomáticas de la Unión Europea, teniendo en cuenta que, la apertura de éstas, no significaría la desaparición de las embajadas bilaterales.

Dentro de la Unión Europea, los sistemas de formación y acceso a la carrera diplomática varían bastante entre los Estados miembros. Mientras que el modelo anglosajón y nórdico hace un mayor hincapié en la formación práctica de los candidatos, en el área continental, empezando por España, aún prevalece el sistema de concurso u oposición, complementado por unas prácticas. Aunque a corto plazo no parece probable, la confluencia de los sistemas de selección y formación con el objetivo del SEAE como horizonte, se hace necesario aproximar los criterios de reclutamiento, para poder contar con un grupo numeroso de jóvenes diplomáticos de perfil profesional similar y parecida motivación europeísta. Esta necesidad resulta hoy más fácil de afrontar, ya que las últimas generaciones de universitarios europeos cuentan con un bagaje cultural, intelectual y lingüístico mucho más homogéneo que el de sus mayores, formados en el espíritu de la diplomacia nacional tradicional. Cuentan además con una notable conciencia de pertenencia a Europa y se saben protagonistas de su futuro.

El éxito del SEAE depende pues no sólo de las decisiones políticas y administrativas que se tomen por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, sino también de la filosofía y del método que inspiren la creación de una diplomacia verdaderamente europea al servicio de una política exterior común digna de tal nombre.

Diciembre, 2009

EN BUSCA DE COHERENCIA Y VISIBILIDAD

Es bien sabido que a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando desde que el Tratado de Maastricht estableció las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión no ha logrado hablar al mundo con una sola voz, ni asumir un papel político sólido en la escena internacional. Como ha señalado la doctrina existe un verdadero *capability-expectations gap*, un abismo entre las expectativas que se habían creado y las capacidades reales del sistema jurídico institucional.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha estado siempre dominada por la mera cooperación intergubernamental, cuyas limitaciones se manifiestan en las dilaciones a la hora de adoptar decisiones y en la dificultad de lograr el acuerdo unánime de los Estados. Pero la resistencia de los Estados miembros a admitir la toma de decisiones por mayoría cualificada en tan delicado ámbito no es, ni mucho menos, la única de las dificultades que ha afrontado desde su origen la PESC. La falta de coherencia y de visibilidad de la Unión se debe también a otros factores entre los que destaca la dificultad de armonizar la incipiente política exterior y de seguridad de la Unión –en cuya definición el Consejo y el Alto Representante juegan el papel fundamental– con otros aspectos de la acción exterior como comercio o desarrollo –en los que la Comisión Europea asume la gestión–.

A pesar de los esfuerzos desempeñados en el pasado por los Comisarios competentes y por el Alto Representante Javier Solana para evitar que esta dualidad perjudique la representación exterior de la Unión, las diferencias entre Comisión y Consejo han sido hasta ahora una fuente de conflictos. A ello pretende poner fin el Tratado de Lisboa, que si bien no traerá a la PESC la ansiada regla de la mayoría (pues como dispone de entrada el nuevo artículo 24.1 el Consejo Europeo y el Consejo deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa) sí incluye innovaciones muy relevantes para aumentar la visibilidad y la coherencia de la acción exterior.

Entre ellas cabe destacar en primer lugar la fusión de competencias producida en la figura reformada del Alto Representante que estará al frente de la PESC de la Unión, ejecutando esta política como mandatario del Consejo, y al tiempo, será uno de los vicepresidentes de la Comisión, encargándose de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Como explica Clara Portela,

esta técnica de “doble sombrero” podría ser crucial para asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión. Recién nombrada Alto Representante, Catherine Ashton afirmaba que *“my job is to make our voice stronger and more unified (...). I must help ensure consistency between different areas of our common foreign and security policy, and also with other policy areas”* (2.12.2009, A 02/09, EP).

La otra gran innovación de Lisboa en la materia es el establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior. El artículo 27, apartado 3 del TUE establece que “En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”. Resulta difícil exagerar la relevancia del SEAE, que será uno de los servicios diplomáticos con más efectivos (5000 agentes según estimaciones del Parlamento Europeo) y 136 representaciones en el exterior. Como ha señalado Ashton *“A strong new service, one that will be the envy of the rest of the World”*.

EL CAMINO HACIA LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA

Pero la idea de crear un verdadero servicio exterior europeo no es en absoluto nueva. Tal como ha mencionado el embajador director de la Escuela Diplomática, la idea se remonta –al menos en parte– a una resolución del Parlamento Europeo del año 2000 “Sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea” (A5-0210/2000, de la que fue ponente el eurodiputado Gerardo Galeote). Ésta proponía, en primer lugar, mejorar la formación de los funcionarios comunitarios destinados a la actividad exterior y establecer una más estrecha vinculación de diplomáticos nacionales a través de un sistema de pasarela entre los servicios exteriores nacionales y el comunitario, de manera que los diplomáticos nacionales puedan en la práctica incorporarse al servicio exterior comunitario. Se proponía incluso la constitución de una Escuela Diplomática Europea, así como la coordinación de los programas de estudios de las Escuelas Diplomáticas nacionales.

En segundo lugar, se proponía modificar el estatuto jurídico de las delegaciones de la Comisión, para transformarlas en delegaciones de la Comunidad, manteniendo su espacio en el organigrama de la Comisión, pero desarrollando una vinculación más estrecha con el Parlamento y con el Consejo.

En tercer lugar, se proponía mejorar la coordinación entre las delegaciones en terceros Estados y las embajadas de los Estados miembros. Para ello se quería reforzar la redacción conjunta de informes, promover la información en común y sobre todo, se proponía avanzar en la agrupación física de las embajadas junto con la delegación. También, fomentar que los Estados miembros utilicen en los países terceros en los que no dispongan de representación diplomática las delegaciones para afectar allí alguno de sus diplomáticos, que además de contribuir con su aportación al enriquecimiento de la política exterior comunitaria, podría ocuparse del mantenimiento de las relaciones bilaterales. Si bien estas posibilidades existen desde hace tiempo, los Estados apenas recurren a ellas.

Muchas de estas propuestas, mantenidas desde entonces en sucesivos informes del Parlamento Europeo, encontraron un amplio apoyo en la Convención Europea y fueron recogidas en el documento presentado por Iñigo Méndez de Vigo “Hacia una diplomacia común Europea”.¹ Cabe destacar también las intervenciones del Comisario Patten y de Javier Solana² en la Convención, en las que se señalaban varios de los caminos propuestos, como la importancia de vincular efectivamente a los diplomáticos nacionales y de avanzar en las posibilidades de representación común. También conviene recordar los debates mantenidos en la Convención el 4 de julio 2003, en los que algunos diputados como Elmar Brok sostuvieron ante Joschka Fischer que en lugar de una administración “entre la del Consejo y la de la Comisión”, el Alto Representante debería apoyarse en los servicios de la Comisión Europea (tal y ha como mantenido en los últimos años el Parlamento).

Recientemente, gran parte de estas ideas se han recogido en la resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre 2009 (de la que fue ponente Elmar Brok) que retoma propuestas como el establecimiento de una Escuela Diplomática, el establecimiento de embajadas de la Unión Europea, o la integración del SEAE dentro de la estructura administrativa de la Comisión.

ORIENTACIONES Y CUESTIONES PENDIENTES

Pero sin duda, al margen de las aportaciones del Parlamento –que ha sido un verdadero impulsor del servicio diplomático europeo– el documento que resulta hoy más relevante y que da las pautas sobre lo que será el SEAE es el presentado por la Presidencia sueca y aprobado por el Consejo Europeo de octubre 2009 sobre *Las Orientaciones para el Servicio Europeo de Acción Exterior* (doc. 14930/09).

¹ WG VII, W Document 55 “Hacia el establecimiento de una diplomacia común europea”, de 3 de diciembre de 2002.

² Véase la intervención de Chris Patten en el Grupo de Trabajo VII de 8 de octubre de 2002, recogida en la nota CONV 342/02. También el documento presentado al Grupo por Javier Solana (S0186/02), de 15 de octubre.

Dicho documento, que analiza detalladamente Natividad Fernández Sola, nos permite ya despejar muchos de los interrogantes. En particular, cabe destacar que el Servicio Europeo de Acción Exterior se consolida como un servicio independiente de la Comisión y de la Secretaría del Consejo, con autonomía en cuanto a su presupuesto y la gestión de su personal. Estará formado por secciones geográficas y temáticas únicas, que seguirán desempeñando, bajo la autoridad del Alto Representante, las funciones que actualmente realizan las dependencias correspondientes de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. No obstante, ampliación, comercio y desarrollo seguirán siendo responsabilidad de la Comisión.

Se prevé también la vinculación entre diplomáticos nacionales y funcionarios de la Secretaría General del Consejo y la Comisión, pues el personal del SEAE procederá –de forma equilibrada, dice el documento– de las tres categorías. Las delegaciones de la Comisión se convierten finalmente en delegaciones de la Unión, sujetas a la autoridad del Alto Representante y formarán parte de la estructura del SEAE (si bien contarán con personal por una parte del SEAE y por otra de los servicios de la Comisión, que seguirá siendo competente en ampliación, comercio y desarrollo). Se destaca también que las delegaciones trabajarán en cooperación estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

Así pues, el informe de la Presidencia sueca contiene las primeras orientaciones. No obstante, los próximos meses serán decisivos para el nuevo SEAE, pues quedan pendientes muchas decisiones cruciales para la definición del modelo final.

Desde nuestra perspectiva parece fundamental poner los medios para asegurar que los cambios previstos no resulten en un desplazamiento de la Comisión Europea en el ámbito de la acción exterior. La Comisión ha desempeñado hasta la fecha un papel esencial en la representación de los intereses europeos tanto en Bruselas como en terceros Estados, dentro del ámbito de sus competencias. Ello ha sido posible en gran parte gracias a la amplia red de delegaciones que ha desarrollado en virtud de su poder de autogestión, red que ahora pasará a ser la red de delegaciones de la Unión, bajo la autoridad del Alto Representante. Ciertamente, el Alto Representante será también Vicepresidente de la Comisión –uno de los varios vicepresidentes previstos– pero en todo caso, el riesgo de que la fusión resulte en un incremento de la influencia del Consejo en competencias que hasta ahora dependían de la Comisión, es notable.

La técnica de “doble sombrero” que hace del Alto Representante mandatario del Consejo y Vicepresidente de la Comisión, y que se extiende a un SEAE a caballo

entre Consejo y Comisión, puede resultar eficaz para integrar posiciones y puede efectivamente dar lugar a una voz más coherente de la Unión. No obstante, gestionar un modelo tan delicado será difícil, y su buen funcionamiento dependerá en gran parte del diseño que se acuerde en estos meses. Piénsese por ejemplo que las delegaciones contarán tanto con personal ordinario del SEAE (incluidos los jefes de delegación) como con personal de los servicios pertinentes de la Comisión, y que si bien todo el personal trabajará bajo la autoridad del jefe de delegación, y cumplirán las instrucciones del Alto Representante, rendirán cuentas a éste y a los servicios pertinentes de la Comisión, según proceda.

Por otra parte, resultará esencial dar una adecuada respuesta técnica a muchas de las cuestiones pendientes, muy en particular todo lo que afecta al personal, las normas de movilidad o las cuestiones financieras. Debe recordarse que en el pasado ya estaba prevista la posibilidad de que miembros de los servicios diplomáticos nacionales sirviesen en las DG RELEX y en las delegaciones, pero la dificultad de diseñar un esquema eficaz y atractivo de pasarela entre los servicios exteriores nacionales y el europeo, hacía que el uso de estas posibilidades fuese muy escaso.

Por último, el desarrollo del SEAE y la mayor coordinación entre los servicios exteriores que cabe esperar tenga lugar nos hace imaginar un futuro en el que los Estados –que afrontan unas mismas dificultades económicas para mantener su red de embajadas– se muestren más proclives a agrupar físicamente sus embajadas en terceros Estados, compartir sede con la delegación de la Unión, o afectar a la misma alguno de sus diplomáticos para ocuparse del mantenimiento de las relaciones bilaterales. Si bien estas posibilidades existían ya, los Estados apenas recurren a ellas, pues como algunos³ han señalado, nos encontramos ante una inusual materia, en la que el constante deseo de ahorrar costes no resulta tan evidente, y por el contrario, los motivos de política nacional priman sobre los incentivos económicos

En fin, queda mucho por hacer, y los próximos meses serán cruciales. Catherine Ashton ya ha manifestado que el diseño del SEAE será su prioridad y ha procedido a la creación de un comité de dirección para la coordinación de los trabajos. Se trata sin duda de una gran oportunidad de dotar a la Unión de una voz más coherente y de un momento clave –durante la Presidencia española– para hacer aportaciones al nuevo modelo. A finales de 2010 el Servicio Europeo de Acción Exterior debe ser una realidad.

Diciembre, 2009

³ Spence, D (1999) *European Foreign Ministries: between reform and adaptation*, McMillan, 1999.

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LA NUEVA GOBERNANZA DE LOS ASUNTOS EXTERIORES EUROPEOS

Natividad Fernández Sola, *Profesora de Derecho Internacional, Universidad de Zaragoza*

LA RAZÓN DE SER DE UN SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

La creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) prevista por el Tratado de Lisboa (artículo 27.3) responde a la necesidad de dotar al nuevo Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de un instrumento que le facilite la tarea de conseguir una acción exterior de la Unión Europea unitaria y coherente. Dado que el nuevo Alto Representante ejerce, en política exterior, las funciones hasta ahora desarrolladas por la presidencia rotatoria del Consejo, por el Alto Representante para la PESC y por el Comisario de Relaciones Exteriores, el SEAE debe comprender al personal relevante que ha servido de soporte a la preparación de estos temas en estas diferentes instancias. Si bien puede igualmente disponer de los demás servicios del Consejo y de la Comisión. A varias funciones unificadas en una persona corresponde pues un único servicio.

La complejidad institucional que ha caracterizado en la práctica a la representación internacional de la Unión Europea se sustituye por otra complejidad institucional quizá ahora plasmada en la figura del Alto Representante pero que aspira a simplificar la imagen exterior de la Unión Europea. En efecto, es mucho más complicado internamente contar con un cargo europeo que es a la vez mandatario del Consejo y miembro de la Comisión y articular su tarea con dichas instituciones. Sin embargo, la fusión de los respectivos aparatos administrativos de apoyo a su labor exterior ha de permitir una coherencia que se manifieste desde las etapas iniciales de cualquier decisión europea de política exterior.

Entre las principales cuestiones que esta innovación suscita está la relativa a cómo hacer funcionar un servicio que contará con más de 130 “embajadas” y 50000 millones de euros de 2010 a 2013, convirtiéndose por tanto en la primera red diplomática mundial.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Desde la propuesta original de creación del SEAE, no ha dejado de conjeturarse acerca de todos los aspectos organizativos y de funcionamiento que, tanto la non-nata Constitución europea como el Tratado de Lisboa dejaban en el aire. Gran parte de estas cuestiones han sido acordadas por el Consejo Europeo en su

reunión de octubre de 2009 sobre la base de las pautas dadas por la Presidencia sueca.

De acuerdo con las mismas, el SEAE se configura como un organismo especial, completamente autónomo, con presupuesto independiente y bajo la autoridad del Alto Representante, quien asume la gestión de su propio personal. En el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Alta Representante, Catherine Ashton, deberá presentar su modelo de organización y funcionamiento para aprobación por decisión del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo.

El ámbito de sus competencias asumidas por el nuevo Servicio determina su composición. En una postura intermedia entre las avanzadas, el SEAE integrará a las unidades geográficas y temáticas actuales tanto de la Comisión como del Consejo y, como consecuencia, gestionará los instrumentos financieros a ellas asociados; previsiblemente el Instrumento para la cooperación con los países industrializados, el Instrumento de Vecindad y Partenariado, el Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento para la Estabilidad y el Instrumento para la Cooperación en Seguridad Nuclear. Aunque las unidades geográficas incluyan las relacionadas con los países candidatos, la competencia en materia de ampliación seguirá estando en manos de la Comisión. La política comercial sigue siendo competencia exclusiva de la Comisión y, aunque había ciertas dudas al respecto, también la política de desarrollo. Por lo tanto, los Instrumentos de Cooperación al Desarrollo, y el Fondo Europeo para el desarrollo seguirán siendo gestionados por la Comisión. El SEAE contará asimismo con las estructuras de la PESD de gestión de crisis, es decir, con la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento, con la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil y con el Estado Mayor de la Unión Europea, así como con el Centro de Situación. Para ser operativo en esta área, la preparación de las acciones relativas al presupuesto de política exterior y de seguridad común y al Instrumento de Estabilidad estarán en manos del SEAE aunque la toma de decisiones corresponda, como hasta ahora, al Consejo y a la Comisión, respectivamente.

Otra importante cuestión relativa a la composición del SEAE es la relativa a la proporción de funcionarios que cada uno aporta y que se adivinaba de un 30 o 40% la Comisión (de los 6700 dedicados a las relaciones exteriores), igual proporción de los Estados miembros y el resto (+/-20%) del Consejo. En particular, el Consejo Europeo ha acordado que, al final de su período de constitución, el SEAE deberá contar con un tercio de su personal procedente de los Estados miembros. De este modo se zanja parcialmente el problema que representaría una hiper-representación de funcionarios

de una institución o de otra o el peso atribuido a los procedentes de los servicios diplomáticos nacionales. Con esta solución se apacigua cierta susceptibilidad entre los Estados miembros que se apreciaba en las dos declaraciones incluidas en el acta final de la Conferencia Intergubernamental de la que surge el Tratado de Lisboa y que mostraban la actitud defensiva de éstos hacia una creciente representación internacional de la Unión Europea. En ella se afirma que el nuevo Alto Representante y su Servicio de Acción Exterior no afectarán a las competencias actuales de los Estados miembros relativas a la gestión de su política exterior o su representación internacional.

Tanto las Delegaciones de la Unión Europea ante países terceros y Organizaciones internacionales como los Representantes Especiales de la Unión Europea, hoy bajo la autoridad del Alto Representante, seguirán estándolo y se integrarán el SEAE. En las Delegaciones habrá personal del SEAE junto a personal de la Comisión, pues no olvidemos las importantes políticas comercial y de desarrollo que siguen en manos de esta institución. Todos ellos bajo la autoridad del jefe de la Delegación quien informa tanto al Alto Representante como a los servicios correspondientes de la Comisión. Estas “nuevas” Delegaciones de la Unión Europea deberán ir asumiendo en los próximos meses su configuración acorde con el Tratado de Lisboa y ciertas nuevas funciones pues ahora la representación que ejercerán será global y no sólo de la institución supranacional. Su coordinación con las embajadas de los Estados miembros se perfila como esencial para la unidad de acción de la Unión Europea en el exterior.

Por todo ello, se plantea a los Estados el reto de la adaptación y, cuando proceda, ampliación, de sus servicios diplomáticos nacionales. Una formación conjunta, así como el conocimiento de los diferentes intereses nacionales y de las diferentes tradiciones de política exterior son necesarios para el éxito del SEAE; por analogía a lo que ocurre en los Estados, es preciso formar una cultura diplomática europea que permita afrontar con “actitud europea” las relaciones internacionales de la Unión Europea. De momento, existen dos programas de la Unión Europea que pueden constituir una base útil y una experiencia para el SEAE. Se trata del *Young Experts in Delegation* (YED) iniciado en 1984, y el *Seconded National Experts in Delegations*, en funcionamiento desde 2002. El objetivo de ambos es la formación de jóvenes expertos y funcionarios de los Estados miembros respectivamente, en el Servicio Exterior de la Unión Europea. Desde el primer momento en el que se habló de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, ambos incrementaron sus funciones con una perspectiva de formación para el futuro servicio. Incluso coloquialmente el YED es conocido como “la no existente Escuela Diplomática Europea”. Tras una preparación intensiva en Bruselas durante un

mes, los participantes continúan su formación en las Delegaciones de la Comisión ante terceros países. Es probable que estos dos programas junto a los intercambios de funcionarios temporalmente desempeñen un papel fundamental en el futuro SEAE. Han llegado a vislumbrarse fórmulas de formación común de diplomáticos europeos desarrollando el actual sistema *European Diplomatic Training Initiative* (EDTI) en el que participan 17 Escuelas Diplomáticas Nacionales y Centros de formación diplomáticos y que ofrece sus cursos a funcionarios nacionales y europeos. La meta sería un programa conjunto de formación bajo la responsabilidad de una Escuela Diplomática Europea y que los propios miembros del SEAE contribuyeran a la formación de nuevos miembros. El valor identitario de este aspecto formativo es todavía más importante que los contenidos de excelencia de dicha formación.

SIGNIFICADO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El arranque de funcionamiento del SEAE ha de proporcionar la capacidad a la Alta Representante de conseguir para la Unión Europea una mayor visibilidad en su representación internacional. Sin llegar a constituir auténticas embajadas de la Unión Europea, las delegaciones de la Unión en el exterior han de contribuir poderosamente a este resultado.

Igualmente puede producir un replanteamiento por los Estados miembros de algunos aspectos de sus políticas exteriores, es decir, una cierta europeización, principalmente en su proyección diplomática y en la formación de su cuerpo diplomático. Una mayor imbricación de los Estados miembros en la acción exterior de la Unión Europea ha de generar un mayor grado de “socialización europea” al tiempo que se amortiguan recelos sobre la dimensión internacional de la Unión Europea.

Más que un órgano que va más allá del Estado, el nuevo SEAE en apoyo del Alto Representante significa una nueva categoría de código para la gobernanza de los asuntos exteriores europeos, en estrecha cooperación con los Estados miembros pero evitando el tradicional intergubernamentalismo.

El SEAE implica que la tradicional lógica de representación de los intereses de los Estados miembros, de los intereses de los ciudadanos o de los intereses supranacionales vigentes en las Comunidades Europeas, se sustituye por una lógica funcional en la que el nuevo Servicio habrá de tomar en consideración el interés de la Unión Europea, dentro del cual se hayan incluidos los intereses nacionales. Si, desde un punto de vista constructivista, las instituciones pueden modelar la agenda, la identidad y hasta

transformar la naturaleza de los Estados en un proceso de *polity-building*, en el caso del SEAE serán principalmente los Estados los que transformarán la naturaleza de las hasta ahora instituciones supranacionales creando unos órganos de un nuevo estilo, no “más allá del Estado” sino “con los Estados”.

Más allá de este razonamiento podemos preguntarnos si el SEAE tendrá un impacto sobre la naturaleza de la Unión Europea como poder normativo. Dos elementos hemos de considerar para responder a esta cuestión. Por un lado, tener una única representación internacional, apoyada por un único SEAE debería promover el poder normativo de la Unión, sus objetivos, sus recursos y sus resultados, en tanto y en cuanto, que la acción exterior europea se basa en esos valores comunes. Sin embargo, la presencia de diplomáticos nacionales en el Servicio puede implicar una marginación de esos valores comunes en defensa de los intereses individuales. Este riesgo puede descartarse si se piensa que los funcionarios nacionales en el SEAE deben actuar en servicio del Alto Representante y de los intereses de la Unión. Comportamiento que ha de verse reforzado por un proceso de formación común y socialización en la sede central del Servicio en Bruselas, así como en la Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados.

En consecuencia, el nuevo SEAE no producirá *per se* un efecto directo en el proceso de integración política pero permitirá que cualquier evolución en este sentido tenga el órgano adecuado para configurar la posición externa y la imagen de la Unión Europea.

La calidad de sus resultados y el valor añadido para los ciudadanos europeos y para los Estados miembros dará la medida de su legitimidad, es decir, su habilidad para mejorar el papel de la Unión Europea en el panorama internacional y una política exterior más coherente y eficiente.

Para finalizar, es importante destacar que la Presidencia española del Consejo durante el primer semestre de 2010, tal y como su programa lo menciona, es consciente de la importancia que tiene la rápida puesta en marcha del SEAE. Por ello, le prestará todo el apoyo necesario para desarrollar sus funciones y contribuir activamente a una transición fluida y ordenada hacia un nuevo modelo de acción exterior europea.

Diciembre, 2009

UNA ESTRATEGIA PARA EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Alfonso Egea de Haro, *Coordinador del Panel Unión Europea, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas*

El desarrollo de la dimensión exterior de la Unión Europea es una constante aspiración de la Unión Europea. Quizás sorprenda su importancia dado que el actual contexto económico y político parece incentivar a los gobiernos a buscar soluciones nacionales a problemas que, no obstante, son globales.

A pesar de su importancia, la política exterior no suele aparecer entre las principales preocupaciones de los ciudadanos. No obstante, este escaso interés puede, en ocasiones, decidir las fortunas electorales de los partidos políticos. Si el debate se traslada al contexto europeo, resulta que la dimensión exterior tiene una importancia capital. La Unión Europea representa la cuarta parte del comercio mundial, es un mercado de más de 400 millones de personas y, en conjunto, genera el 60% de los fondos destinados a la cooperación internacional. La Unión Europea presenta un PIB ligeramente superior al de EEUU, y es el mayor exportador e importador detrás de EEUU, así como el segundo mayor destino de los flujos migratorios (también detrás de EEUU). La relevancia de los Estados europeos, colectivamente considerados como Unión Europea, es manifiesta.

La implicación de la Unión Europea en la esfera política internacional es igualmente evidente cuando se atiende al compromiso con las instituciones de gobierno global: las aportaciones de sus miembros representan el 36% del presupuesto total de la ONU, más de 2/5 de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mitad de las donaciones voluntarias a los programas y fondos de Naciones Unidas, convirtiéndose así en un actor político comprometido con el multilateralismo. Ese compromiso y vinculación con los programas internacionales es, en buena medida, el compromiso de los Estados miembros con la gobernanza global. Los Estados miembros de la Unión Europea están entre los países que tienen un número mayor de representaciones en organizaciones internacionales.

Otro elemento que convierte a la Unión Europea en un actor esencial en el contexto internacional es su condición de frontera con otros espacios geoestratégicos claves (espacio postsoviético, Balcanes, Oriente Próximo y Golfo Pérsico, Magreb y Masrhek). No existe otro espacio geográfico que reúna estas particularidades y que han servido para caracterizar las líneas de división que han marcado las relaciones internacionales del último siglo: división entre civilizaciones, entre ideologías, entre países ricos y pobres. La condición de frontera de la Unión Europea y su capacidad en congeniar

intereses nacionales y generar una acción colectiva tendente a la solución de problemas comunes constituyen los avales para contribuir a la gobernanza global.

Pues bien, a pesar de estos hechos, existe una percepción extendida de la dificultad que encuentra la Unión Europea para ser un actor global. Se percibe como un actor más preparado para conseguir resultados dentro del marco de Naciones Unidas o de la OTAN, que como un actor con una estrategia definida y una visión de su posición en el contexto internacional.

En nada ayuda a cambiar esa percepción el actual contexto internacional, que podríamos clasificar a partir de tres elementos: la expansión de la globalización económica, la aparición de nuevos potenciales ejes de conflicto entre los Estados (factores energéticos, de acceso a recursos naturales) y una fragmentación de las instituciones de gobernanza global. Especialmente delicado es este último elemento, porque asistimos a un progresivo trasvase de poder en el establecimiento de la agenda política global de las instituciones internacionales universalistas –ONU, FMI, Banco Mundial– a otras de carácter territorial–Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG), Conferencia Internacional de Shanghai– o funcional –G8, G20, OPEP, Países Exportadores de Gas, BRICs–. La progresiva globalización económica cuestiona así la efectividad de las instituciones de gobernanza global existentes. De otro lado, la dificultad en la modificación de las instituciones internacionales de carácter universal potencia la aparición de nuevos foros internacionales.

Éste es el escenario en el que la Unión Europea está decidida a dar un paso decisivo y convertirse en un actor global. El Presidente permanente del Consejo Europeo o la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, que estará asistido por el SEAE constituyen importantes transformaciones cuyos resultados son inciertos por el potencial solapamiento de sus funciones. Buena parte de la complementariedad de estas figuras dependerá de la adopción, junto al SEAE, de una estrategia europea de política exterior.

La concreta definición de la estrategia de política exterior resulta tan importante como el propio diseño institucional del SEAE. En primer lugar por la necesaria coherencia en las distintas políticas que conforman la dimensión exterior de la Unión Europea. En segundo lugar, por el escenario futuro que señalan los estudios de prospectiva y que aparece caracterizado por los siguientes fenómenos: i) un incremento de la población (de los 6500 actuales a los 8000 en 2025) que se concentrará en Asia y África; ii) una redistribución de la contribución de los distintos países/áreas geográficas a la

economía global: las potencias emergentes que en 2005 representaban el 20% de la riqueza mundial alcanzarán el 34% en el año 2025 (la Unión Europea superará sólo ligeramente el 20% en ese año); iii) un incremento de la demanda de energía (un 50% más en 2025 respecto a 2005) que será abastecida, principalmente en los países en desarrollo mediante fuentes que generan gases de efecto invernadero (petróleo y carbón); iv) un incremento de las desigualdades sociales y de la pobreza (un tercio de la población vive en una situación de pobreza).

La definición de una estrategia de política exterior y la conformación de un SEAE constituyen así dos tareas inaplazables que se han de impulsar desde la Presidencia española.

Diciembre, 2009

REFLEXIONES FINALES

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010 COMO PRIMERA EXPERIENCIA POST-LISBOA

Alicia Sorroza Blanco, *investigadora, Política Exterior y Seguridad en Europa, Real Instituto Elcano.*

Ignacio Molina, *investigador principal, Europa, Real Instituto Elcano.*

La Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante la primera mitad de 2010 supone la cuarta vez que a España le corresponde esta importante responsabilidad institucional en el proceso de integración europea. En cualquier caso, y frente a lo que a veces se ha apuntado con evidente hipérbole, no se trata de ningún acontecimiento histórico ni tampoco de un mérito especial puesto que esta función se asume de acuerdo a un preestablecido turno rotatorio entre los veintisiete países miembros. Como es sabido, y pese a la aceptada etiqueta periodística, España no está presidiendo la Unión, ni mucho menos Europa, sino sólo una de sus tres grandes instituciones políticas –el Consejo– y cualquier decisión o norma que se apruebe en Bruselas necesita también del concurso de la Comisión –que es quien inicia prácticamente todos los proyectos legislativos o los programas de gasto– y también, de manera creciente, del concurso del Parlamento Europeo como órgano democrático que co-legisla y controla. Es más, desde la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Estado miembro que desempeña la Presidencia, empezando por España, ha perdido las funciones más visibles y atractivas; esto es, presidir el Consejo Europeo en el que se reúnen los jefes de Estado o de gobierno, y que cuenta ahora con un presidente estable, y presidir el Consejo de Relaciones Exteriores, puesto que también será una figura permanente –en este caso la Alta Representante– quien coordinará los trabajos de los ministros en asuntos exteriores y de seguridad. Y más aún, el desempeño de la Presidencia en los demás ámbitos –como asuntos económicos y financieros, justicia e interior, agricultura, competitividad, etc...– no le confiere a España la capacidad de liderazgo político en sentido amplio sino, al contrario, la obligación de comportarse con neutralidad para llegar a acuerdos entre todos los Estados.

Con esas premisas, parece ciertamente limitada la trascendencia del semestre y pocas las posibilidades del gobierno de Rodríguez Zapatero para impulsar una determinada trayectoria al proceso de integración europea. Sin embargo la responsabilidad que le corresponde a España, una vez convenientemente contextualizada y desprovista de exageradas expectativas, sigue siendo importante. Al fin y al cabo, atañe a la Presidencia de turno –y, por tanto, a España en este momento– fijar el orden del día de las reuniones en las que se expresa la última palabra del proceso normativo de la Unión Europea, forjar los consensos con las demás instituciones y Estados miembros e incluso, en su caso, intentar sacar adelante por mayoría textos y compromisos que

impulsen una determinada visión de lo que en este momento requiere Europa. Por otro lado, también es verdad que las circunstancias excepcionales de este momento –la necesidad de gestionar la grave crisis económica y financiera, la conveniencia de aplicar correctamente las importantes novedades institucionales del ya aludido Tratado de Lisboa, o el convencimiento de que Europa debe hablar con una sola voz en el mundo- otorgan una relevancia específica añadida a este semestre.

Precisamente en las páginas que siguen, y que cierran este libro sobre la Presidencia española de 2010, se reflexiona sobre la vigencia de la Presidencia rotatoria en el escenario post-Lisboa y, una vez fijado el margen que aún les queda a los Estados miembros para liderar a la Unión Europea cuando les corresponde presidir el Consejo por turno, se apuntan los principales desafíos para este semestre.

1. ¿SIGUEN SIENDO ÚTILES LAS PRESIDENCIAS SEMESTRALES DE LA UNIÓN EUROPEA?

Durante los seis meses en los que un país ejerce la Presidencia rotatoria de la Unión Europea se evidencia uno de los rasgos más definitorios del proceso de integración europeo; esto es, el hecho de que se trate de un proyecto político en el que, al mismo tiempo que los Estados persiguen alcanzar sus intereses estatales, existe un objetivo supranacional en sí. En el caso de las Presidencias, aunque los Estados asumen por seis meses una responsabilidad institucional que trasciende su condición particular, no por ello desaparecen sus prioridades nacionales, y esa combinación de impulsos se concreta muchas veces en intentos más o menos explícitos de nacionalizar la agenda europea o de “europeizar” aquellas cuestiones más conflictivas donde se percibe para la capital nacional el beneficio de una gestión desde Bruselas. Por eso es también interesante tener en cuenta que una Presidencia supone un muy buen momento para valorar la política europea de un Estado miembro en su conjunto y para ver de qué manera resuelve la tensión existente entre la necesidad de seguir maximizando sus intereses particulares en un contexto en el que se supone que debe defender e impulsar con neutralidad el proceso de integración europeo y las políticas comunes.¹

Por otro lado, y como ya se ha apuntado, no puede ignorarse que las funciones que hasta ahora se les ha asignado a las presidencias rotatorias –y que pueden sintetizarse en: (i) organización, (ii) establecimiento de la agenda, (iii) intermediación

¹ Fernández, A. (2007): “Las presidencias españolas del Consejo de la Unión” en *España en Europa, Europa en España* (1986-2006), eds. G. Mateo y F. Morata Barcelona, CIDOB.

y (iv) representación² han quedado modificadas en gran medida tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. No obstante, pese a los cambios, todas y cada una de estas cuatro funciones seguirán estando presentes.

En primer lugar, hay que referirse a la *función de organización* que es la que está más clara desde el punto de vista formal y en la cual los cambios que introduce el Tratado son especialmente importantes. Hasta el momento, la Presidencia asumía la organización y gestión de todos los trabajos del Consejo, de todos sus órganos auxiliares, y también del Consejo Europeo en el nivel de los jefes de Estado o de gobierno. Ahora sin embargo, por un lado, el Consejo Europeo pasa a tener su propio Presidente estable y, por el otro lado, una de las diez formaciones del Consejo –la de Relaciones Exteriores– cuya dirección queda en manos de la fortalecida figura del Alto Representante. No obstante, y aunque se podría decir que el trabajo de organización en manos de la Presidencia rotatoria se ha simplificado –quedando limitado al Consejo de Asuntos Generales y a las otras ocho formaciones del Consejo tales como ECOFIN, Justicia e interior, Agricultura, etc.–, lo cierto es que la necesidad de gestionar una buena coordinación entre todas las figuras institucionales añade un nuevo elemento organizativo. Por lo demás, la función de organización sigue siendo un exigente test para la capacidad administrativa de cualquiera de los Estados miembros, y en especial para los socios más pequeños o recién incorporados a la Unión Europea. Precisamente, las dudas que suscitaba la capacidad de algunos de los ya casi treinta Estados miembros para gestionar airoosamente la maquinaria del Consejo, junto la dificultad de dotar de continuidad a las conclusiones de cada Presidencia rotatoria, influyeron para que se creara la figura ya mencionada del Presidente del Consejo Europeo³ y también para que se organizaran los llamados Tríos o equipos de tres Presidencias consecutivas que establecen un programa consensuado para un horizonte de dieciocho meses. Por estas dos vías se pretende dotar de continuidad y de una visión a medio plazo en los trabajos del Consejo, pero

² Para profundizar sobre el papel de las presidencias rotatorias del Consejo de la Unión Europea en la literatura científica, véase entre otros:

Tallberg, J. (2004), "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 42, pp. 999-1022.

Thomson, R. (2008), "The Council Presidency of the European Union: Responsibility with Power", *Journal of Common Market Studies* 46, pp. 593-617.

Warntjen, A. (2008), "The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis", *European Union Politics*, 9 (3), pp. 315-38.

³ Iniciativa de los países europeos de más peso como Francia, Alemania o Reino Unido -a la que se sumó España- durante los trabajos de la Convención Europea de 2002-2003, que redactó el proyecto de Tratado Constitucional.

no deja de ser cierto que la coherencia que se puede ganar con ambas novedades tiene la contrapartida de una mayor complejidad en la coordinación de la Presidencia rotatoria con, en primer lugar, la Presidencia estable del Consejo Europeo y, en segundo, con otros dos países.

La segunda de las funciones que históricamente ha desempeñado la Presidencia del Consejo es la de *establecimiento del orden del día* o “*agenda setter*”; esto es, el planteamiento de una serie de prioridades a alcanzar durante su semestre. Este papel es, tal vez, el más vinculado a la antes aludida maximización de los intereses nacionales, pues de forma más o menos explícita se utiliza por parte de los gobiernos para intentar acercar la agenda europea a sus preferencias y también para aumentar su prestigio en política interna; es decir, para la opinión pública nacional. Desde luego, el alcance real de esta función es relativa, pues hay dos condicionantes que impiden que realmente se pueda configurar una agenda semestral en función de los intereses nacionales. Por un lado, la mencionada necesidad de consensuar el programa del semestre con otros actores como son los restantes dos países que conforman el Trío, el Presidente estable del Consejo Europeo, el Alto Representante y también la Comisión o la Secretaría General del Consejo. Y, por el otro, el sistema de programación estratégica plurianual que ya establece una serie de reuniones y cumbres en el calendario europeo, limitando el margen de actuación de quien ejerce la presidencia semestral. No obstante, algunos autores destacan que pese a todas las limitaciones, quien ejerce la Presidencia rotatoria tiene a su disposición algunos recursos que le dan cierta capacidad de influir y obtener resultados acordes con sus intereses nacionales. Y ello, aunque solo sea porque la Presidencia ejerce como poderoso intermediario entre las instituciones europeas y porque además posee información sobre las preferencias de los otros actores, pudiendo así actuar en consecuencia.⁴

La actividad de *intermediación* de la Presidencia es precisamente la tercera gran función que se asigna al puesto: mediar, conciliar, negociar. Y aquí también hay novedades relevantes en el panorama post-Lisboa. Hasta el momento, el presidente del Consejo podía llegar a ser una pieza clave a la hora de lograr consensos, formar mayorías y obtener acuerdos pero esta función se ve ahora limitada ya que el nuevo Presidente del Consejo Europeo está llamado a ejercer el papel mediador en el nivel de los jefes de gobierno. No obstante, la Presidencia rotatoria –sobre

⁴ Langdal, F y Von Sydow, G. (2009): “The 2009 Swedish EU Presidency: the Setting, Priorities and Roles”, European Policy Análisis 7-2009, Estocolmo: SIEPS, p. 4.

todo dependiendo del peso político del país que la ejerza— seguirá asumiendo ese papel en el nivel ministerial e incluso, a través del Consejo de Asuntos Generales, determinará en gran medida los consensos del Consejo Europeo. Lo cierto es que la función de intermediación depende de dos factores fundamentales. Por un lado, que la Presidencia se mantenga en una posición neutral e imparcial que se identifique con el interés europeo, lo que le permitirá adquirir la legitimidad necesaria para ser aceptado como un interlocutor fiable por las partes encontradas, ya sean, Estados miembros u otras instituciones europeas. Por otro lado, es fundamental el conocimiento que se tenga sobre los temas a negociar y las posiciones de cada uno de los actores que participen en el proceso negociador.

Hay también un tercer factor, subjetivo e individual, muy difícil de medir, y que sin embargo, tiene un impacto fundamental en la capacidad mediadora de la Presidencia de turno: la personalidad, el carácter, la dedicación o la experiencia de los ministros y primeros ministros del gobierno nacional que la ejerce. En este sentido, y a modo de ilustración, pueden mencionarse dos interesantes casos que ejemplifican estas circunstancias.

En primer lugar, atendamos al papel desempeñado por Italia durante su última Presidencia, en el segundo semestre de 2003. Entonces, y teniendo el primer ministro Silvio Berlusconi la responsabilidad de gestionar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que negociaba el frustrado Tratado Constitucional, tuvo una desconcertante actuación con inesperados cambios de planes o con ausencias personales durante gran parte de los encuentros informales entre líderes en el Consejo Europeo de diciembre, de forma que no se pudieron forjar consensos. La cumbre finalmente concluyó en fracaso.

En contraste, puede mencionarse la Presidencia alemana del primer semestre de 2007 liderada por la canciller Angela Merkel, quien se encontraba ante la difícil coyuntura del fracaso en la ratificación de la Constitución Europea y el encargo de que durante su Presidencia presentara una propuesta para salir del bloqueo institucional en el que se encontraba Europa. Merkel asumió como una prioridad central de su semestre el futuro de la reforma institucional, considerando que el “periodo de reflexión” ya había llegado a su fin y que se debían adoptar decisiones, un “*road map*” con objetivos y compromisos concretos. Para cumplir esta meta, la Presidencia alemana planteó una estrategia de actuación: consultas bilaterales con cada miembro del Consejo Europeo, negociaciones en el Consejo de primavera y negociaciones en el encuentro de Berlín con ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma. El resultado final de todo el proceso fue una hoja de ruta sustantiva y un mandato detallado para la Conferencia Intergubernamental,

que permitía mantener las novedades esenciales del Tratado Constitucional y, por tanto, su contenido sustancial. Es más, en la Conferencia Intergubernamental que ya bajo Presidencia portuguesa llevó en diciembre de 2007 a acordar el texto final del Tratado de Lisboa, Merkel siguió ejerciendo su liderazgo pues Alemania formaba junto a Eslovenia y Portugal el que fuera primero de los Tríos presidenciales.⁵

Finalmente, y terminando el repaso de las cuatro grandes funciones de la Presidencia de turno, la cuarta sería la de *representación*, con una doble dimensión: exterior y ante el resto de las instituciones. En la dimensión exterior, el impacto de Lisboa es especialmente relevante porque el presidente del Consejo Europeo asume el máximo rango en la representación exterior de la Unión en asuntos PESC y además se despoja a la Presidencia rotatoria de la dirección del Consejo de Relaciones Exteriores. Se trata de una pérdida muy relevante por el gran relieve político y el alto protagonismo mediático que conllevaba el representar a la Unión Europea frente al mundo. De todos modos, se mantendrá algún papel exterior y así, puede mencionarse cierto coprotagonismo a desempeñar en las cumbres internacionales que se celebren en el país que ejerce la Presidencia, el liderazgo en las cuestiones de ampliación que son competencia del Consejo de Asuntos Generales, y la creciente proyección externa de algunos consejos sectoriales; especialmente ECOFIN o Justicia e Interior. También en la dimensión interna de la representación se mantiene cierta relevancia de la Presidencia de turno ya que es el jefe de gobierno del país que la ejerce quien sigue compareciendo por dos veces ante el Parlamento Europeo para presentar las prioridades de su Presidencia y los resultados alcanzados durante el semestre.⁶

A la vista del repaso anterior, puede concluirse que la Presidencia rotatoria, a pesar de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y aunque aún es pronto para analizar cómo se desplegará en la práctica la nueva arquitectura institucional, seguirá desempeñando funciones muy relevantes. Y no sólo en el ámbito propiamente europeo que es el que se ha examinado hasta aquí en estas páginas, sino también en el nivel más doméstico. La Presidencia seguirá funcionando a nivel interno como un medio de europeización⁷ de

⁵ Si se desea un análisis más pormenorizado de estos dos ejemplos, véase en primer lugar a: Ludlow, P. (2004): "The European Council and IGC of Decembre, 2003" Briefing Note, nº 2.8, enero, 2004. Y, a continuación: LUDLOW, P. (2007) "March 2007: A tale of two councils. Angela Merkel's master classes". Briefing Note, nº 5.1/2, abril, 2007, "From Angela Merkel to José Socrates. The Portuguese Presidency takes over". Briefing Note, vol 5. nº 5.

⁶ Molina, I. (2009): "El presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea", ARI 172/2009, Madrid: Real Instituto Elcano.

⁷ Fernández, A. (2007): *op cit* p. 101.

toda la administración pública de un Estado e incluso de otras instituciones –por ejemplo el Parlamento– y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional, como local y regional. Los seis meses son un proceso de “inmersión” europea que puede conllevar que la sociedad y los poderes públicos comprendan y conozcan algo más del proceso de integración europea y de qué manera les afecta individualmente. Durante algunos meses, los medios de comunicación se hacen más eco de las decisiones adoptadas en los Consejos y en las múltiples reuniones que tienen lugar en diversas ciudades del país. Durante seis meses, la Unión Europea estará jugando “en casa”. Además, los gobiernos nacionales seguirán manteniendo el incentivo de intentar aprovechar la Presidencia rotatoria para –en la medida que se lo permitan los demás socios e instituciones de Bruselas– poder alcanzar objetivos puramente nacionales, a través de la relativa discrecionalidad que se tiene para incorporar, dar notoriedad e impulsar determinados temas durante el semestre.

2. LOS DESAFÍOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010

Considerando el contexto general de las Presidencias rotatorias post-Lisboa que se acaba de examinar, corresponde centrar el análisis en las circunstancias concretas de este primer semestre de 2010. No obstante, merece la pena realizar primero un breve repaso de las tres ocasiones anteriores en las que España ha ejercido la misma responsabilidad: primer semestre de 1989, segundo semestre de 1995 y primera mitad de 2002.

Las grandes diferencias temporales y políticas –tanto en el nivel europeo como nacional– hace difícil la comparación aunque es posible encontrar algunos elementos de continuidad. Así, hay coincidencia en que en los tres casos, independientemente del partido que se encontraba en el Gobierno y como parte de un amplio consenso político en cuestiones de política europea, las Presidencias se plantearon como una oportunidad para que España adquiriese prestigio frente a sus pares europeos y en la escena internacional; es decir, como un ayuda importante al proceso de normalización y equiparación internacional. Otro elemento que se mantiene en las tres Presidencias, aunque con matices, es la utilización de las mismas para introducir en Europa temas de interés nacional, sobre todo en materia de política exterior⁸ o de justicia e interior. Por ejemplo, siempre se buscó “españolizar” la agenda europea en el ámbito exterior para dos áreas de interés prioritario de España como son América Latina y el Mediterráneo. De hecho en el segundo semestre de 1995, y bajo el

⁸ Powell, C., Torreblanca, I., Sorroza, A. coords. (2006), “Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea”, Informe nº 2, Real Instituto Elcano.

liderazgo de Felipe González, se lograron importantes avances en las relaciones de la Unión Europea con el Mediterráneo, con América Latina y en las relaciones trasatlánticas. Por su parte, durante la tercera Presidencia española, en el primer semestre de 2002, el Gobierno de José María Aznar también buscó maximizar sus intereses nacionales promoviendo la europeización de asuntos que se perfilaban también como relevantes a largo plazo para la Unión Europea. Así, y pese a las reticencias de algunos socios europeos, se avanzó bastante en asuntos delicados como la lucha contra el terrorismo de origen nacional e internacional –aunque también influyó decididamente tras el 11-S, justo en la víspera del semestre español– o la lucha contra la inmigración. Como se ve, pues las Presidencias en efecto buscan, y a veces consiguen, que se impulsen temas de interés nacional, siempre y cuando se logre el equilibrio necesario entre el interés general europeo y el propio del Estado.

Con esos precedentes, España asume su cuarta Presidencia rotatoria semestral y lo hace en un momento muy especial por la mencionada situación, posterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por un lado, la ocasión está marcada por la transitoriedad y el cambio, y España debe adaptarse a las nuevas circunstancias sabiendo que está siendo observada como precedente para los próximos países que ejercerán la Presidencia rotatoria. Por otro lado, si tradicionalmente la actividad ordinaria de un semestre de la Unión es frenética –cargada de actividades, reuniones informales, cumbres y todo tipo de eventos– en este semestre se debe sumar la gestión del efecto de poner en marcha las novedades del Tratado de Lisboa. Junto a la puesta en práctica del Tratado, las otras tres prioridades que muy razonablemente ha elegido España para su programa del semestre –y que se enmarca dentro de un programa más ambicioso a 18 meses que se debe llevar a cabo coordinadamente con Bélgica y Hungría– subyace una determinada ambición de ir lejos en la integración europea y de hacerlo sobre la guía de determinados valores.

Así, en primer lugar, en lo relativo a la recuperación económica, España preside el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros –el poderoso ECOFIN– en el momento en que la principal prioridad sustantiva para la Unión Europea es articular una doble respuesta a la crisis económica: por un lado, para el corto plazo, poner en marcha un nuevo sistema de supervisión financiera y decidir coordinadamente sobre cuándo empezar a retirar los planes nacionales de estímulo si se confirma la recuperación y, por el otro lado, para el medio-largo plazo que llega hasta 2020, diseñar una nueva estrategia de crecimiento y empleo que se base en la innovación y la sostenibilidad. No obstante, esta estrategia Unión Europea 2020 –que ha de sustituir a la relativamente fracasada Agenda de Lisboa aprobada hace una década– es de tal ambición y alcance

que afecta también a las formaciones del Consejo que reúne a los ministros de Trabajo y Política Social, Competitividad, Medioambiente, y Educación. Por ello, será el nuevo Consejo de Asuntos Generales –que durante este semestre estará presidido por Miguel Ángel Moratinos, al no haber en España un ministro específico para asuntos europeos– el encargado de coordinar los trabajos que tendrán que ser finalmente aprobados por el Consejo Europeo. Eso sí, no ayuda a este objetivo la mala situación española en las estadísticas europeas de desempleo y déficit público.

La segunda gran prioridad sustantiva del semestre español es contribuir a que de verdad Europa sea un actor global que habla con una sola voz. Resulta trascendental en ese objetivo ayudar a la Alta Representante Catherine Ashton a que ponga en marcha el servicio diplomático común para la Unión Europea y evitar así la sensación de que, por culpa de la fragmentación diplomática en veintisiete piezas, haya potencias mundiales mucho menos relevantes desde casi todos los indicadores que, sin embargo, tienen mayor capacidad para determinar las decisiones mundiales del futuro. Además, pese a que a partir de ahora la dirección de la política exterior de la Unión Europea tendrá una lógica propia que trascenderá a las rotaciones nacionales, España acogerá al menos dos⁹ importantes cumbres multilaterales que reunirán a Europa con América Latina y el Mediterráneo Sur; dos regiones que una vez más estarán en el centro de las prioridades españolas, ya que siguen siendo fundamentales para los intereses nacionales, tanto a nivel político como económico. También respondiendo a la realidad internacional de las potencias emergentes y a la necesidad de España de situarse en este nuevo escenario, se alude especialmente a Asia y su responsabilidad en la gestión de la agenda global.

El último de los capítulos prioritarios del programa para estos seis meses tiene que ver con avances en derechos y ciudadanía europea. No sólo porque la Unión Europea inaugura su Carta de Derechos Fundamentales con carácter vinculante, sino porque corresponde aprobar el plan de acción para los próximos cinco años en cuestiones de seguridad, libertades e inmigración –que se negociará en el Consejo de Justicia e Interior– y porque España pretende poner en marcha ya el procedimiento de iniciativa legislativa popular que introduce el Tratado como medio para que la Unión Europea gane legitimidad democrática. También se pretende realizar la adhesión al Convenio

⁹ La otra gran cita era la cumbre Unión Europea - EEUU, que se ha cancelado por el momento, ya que el presidente norteamericano ha declinado su asistencia, con lo que ha generado no pocas dudas y sobre la relevancia que el gobierno de Obama otorga a su relación con la Unión Europea.

Europeo de protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Por último, el Gobierno ha apostado de manera novedosa por la puesta en marcha de un plan de igualdad entre mujeres y hombres y por la lucha contra la violencia de género a escala europea; lo que se debe contextualizar en el marco de una de las prioridades del gobierno de Rodríguez Zapatero.

Los restantes capítulos destacables de la agenda de trabajo española son la continuación de las negociaciones sobre el nuevo tratado mundial de lucha contra el cambio climático, el impulso a una auténtica política energética europea y el proceso de ampliación; con espinosos dossiers relativos a los Balcanes occidentales, al muy difícil caso de Turquía –cuya candidatura España apoya–, e incluso a Islandia que se puede convertir en candidato oficial en los próximos meses, si bien no será fácil una adhesión rápida si la isla se niega a indemnizar a sus acreedores bancarios, sobre todo británicos.

Además, junto a las prioridades que se pueden programar, toda Presidencia tiene un margen para las sorpresas. En palabras del Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, en el Seminario sobre la Presidencia española de 2010 del 6 de noviembre de 2009 (organizado en el marco del proyecto en el que se enmarca este libro) es seguro que España se enfrentará con una serie de retos y desafíos “inesperados”. El Secretario de Estado incluía entre estos acontecimientos incluso a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ya que el proceso de ratificación no finalizó hasta el 13 de noviembre de 2009, cuando la República Checa depositó finalmente su instrumento ratificatorio.

Pero lo inesperado tiene que ver sobre todo con la realidad internacional con una dinámica que esté poco relacionado con la planificación y la previsión; tal y como se ha demostrado en los últimos años. Es imposible que no surjan crisis –como el rescate de las finanzas públicas griegas– o catástrofes –como la ocurrida en Haití – y, en general conflictos o imprevistos en torno a una larga serie de cuestiones que ya están abiertas actualmente. Entre ellas podemos mencionar, las negociaciones con Irán, el conflicto entre Israel y Palestina –que entre otras muchas derivadas está paralizando los trabajos de la Unión por el Mediterráneo–, o el reciente relanzamiento de la estrategia norteamericana en Afganistán que, con un incremento sustancial del despliegue de tropas en el terreno, implicará una intensificación de los esfuerzos europeos en la región. Están también los conflictos “congelados” como los de Osetia/Abjasia sobre Georgia, la situación en Ucrania tras las elecciones o el conflicto de Kosovo –donde es especialmente incómoda la posición española– con

una inminente decisión del Tribunal Internacional de Justicia sobre la declaración unilateral de independencia.

En fin, es prácticamente imposible hacer un repaso más o menos pormenorizado de lo que puede ocurrir en la escena internacional en los próximos meses; aunque lo cierto es que el protagonismo en la gestión de crisis pasa a estar fundamentalmente asumido por el Presidente estable del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y la Alta Representante, Catherine Ashton. Sin embargo, España será probablemente el último país que ejerza la Presidencia rotatoria del Consejo que podrá tener aún un papel relevante en la gestión de la agenda exterior de la Unión Europea, porque durante su semestre aún no estará en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior, y porque no está claro aún de qué manera se conjugará en una sola persona la responsabilidad de Alto Representante con la de Vicepresidente de la Comisión Europea.

3. ¿INNOVANDO EUROPA?

El slogan elegido para la Presidencia de 2010, “Innovando Europa”, responde a lo que el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido comenta en las páginas de este libro como una de las ideas-fuerza transversales a todos los objetivos y prioridades de la actuación española: la innovación.

España ha querido imprimirle a su Presidencia un tinte transformador aunque la coyuntura que atraviesa tanto Europa como España no parece que vaya a colaborar para que este objetivo se cumpla, tal como se ha venido observando en las primeras semanas del 2010.¹⁰ Por lo demás, de la lectura completa del programa de la Presidencia lo cierto es que resulta difícil calificarlo como realmente “innovador” y no lo es, desde luego, con las cuatro prioridades temáticas antes mencionadas que guían el semestre español; por mucho que éstas sean razonables. En este sentido, se echa quizás en falta con respecto a anteriores Presidencias españolas un objetivo claramente definido que articulara el resto de las prioridades.

Eso sí, es posible que uno de los desafíos “inesperados” que se ha encontrado la Presidencia española –esto es, la aplicación del Tratado de Lisboa–, le haya proporcionado el “gran tema” que si embargo es probable le reste esfuerzos y

¹⁰ Ver al respecto Torreblanca, I (2010): “Una España confusa en una Europa desorientada” en *Política Exterior*, nº 133. Enero/Febrero 2010.

recursos a otras prioridades. Además, aunque la aplicación de las innovaciones del Tratado de Lisboa puedan abrir –es de esperar– una nueva etapa en la Unión Europea, no tiene ni demasiada visibilidad ni es muy bien comprendida por la ciudadanía, que sigue percibiendo los temas institucionales como muy poco atractivos. Con todo, España ha hecho de la necesidad virtud y ha aceptado la tarea que le ha correspondido como parte del compromiso europeísta de nuestro país y consciente de que sus pares europeos han aplaudido que sea España, en principio un socio fiable para un desafío en este terreno, la responsable de gestionar este momento delicado de la Unión Europea.

La Presidencia española tiene, en definitiva, una doble responsabilidad; por un lado, la difícil tarea de hacer “operativa” esta nueva etapa institucional, y por otro imprimirle un nuevo ritmo a la gran maquinaria europea más acorde con las expectativas y necesidades reales de los ciudadanos. Esto es una tarea que aunque se ha iniciado bajo semestre español va mucho más allá del mes de junio de 2010 y a la que, modestamente, este libro ha querido contribuir. Los temas que en él se han analizado corresponden con algunos de los asuntos que afectarán al bienestar de los europeos y europeas en las próximas décadas: el Servicio Europeo de Acción Exterior como un instrumento esencial para la conformación (o no) de la Unión Europea como un actor internacional; el papel de las relaciones trasatlánticas en el escenario internacional en materia económica, a la luz de una crisis internacional económica y financiera de consecuencias aún imprevisibles, y la política de inmigración y asilo europea.

No obstante, tal como se ha podido leer a lo largo de las páginas, para poder avanzar en estas y muchas otras materias, hay aún muchos obstáculos por superar que requieren un gran esfuerzo y compromiso por parte de todos los actores involucrados en el proceso de integración europeo.

ANEXOS

JOAQUÍN ARANGO

Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, y Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Es co-Director del Anuario de la Inmigración en España, miembro del Grupo de Expertos EuroMed-2030 de la Comisión Europea y coordinador del área Inmigración, Fundación Alternativas.

BELÉN BECERRIL

Profesora de Derecho Comunitario de la Facultad de Derecho y subdirectora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. Doctora en Derecho por la Universidad CEU San Pablo y Master en Derecho Internacional por la Universidad de Lovaina, es autora de diversas publicaciones académicas sobre el proceso de integración europeo, en particular sobre su sistema institucional, mercado interior y política cultural. Ha participado en diversos proyectos de investigación financiados entre otros por el Ministerio de Educación y Ciencia, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Ha sido asesora del diputado Gabriel Cisneros durante la Convención que preparó la Constitución Europea. Participó en la preparación del informe sobre la Diplomacia Común Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 2000.

CARLOS CARNERO

Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Vicepresidente del Partido Socialista Europeo.

Ha sido Diputado al Parlamento Europeo desde 1994 hasta 2009. Durante dicho periodo ejerció, entre otros cargos, de portavoz del Grupo Socialista del Parlamento Europeo en la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, vicepresidente de la Comisión de Cultura de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, miembro de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Comercio Internacional y Peticiones del Parlamento Europeo, miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea.

DAVID CHICO ZAMANILLO

Vocal Asesor, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III. Obtuvo la beca Robert Schuman del Parlamento Europeo en 2001 y se graduó en el Colegio de Europa (campus de Natolin, 2002-2003), especializándose en Derecho Europeo. Ganador del concurso René Cassin de Derechos Humanos organizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2003), trabajó posteriormente para la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Praga. Luego pasó a ser asistente parlamentario de Josep Borrell cuando éste desempeñaba la Presidencia del Parlamento Europeo, para ser nombrado después jefe de su gabinete.

JUSTO CORTI

Investigador del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid.

Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Master en derecho de la Unión Europea por la misma universidad. Se ha especializado en las interrelaciones entre regulación económica y medioambiente. Ha sido investigador invitado de la *Université Paris I - Sorbonne* y del *University College London*, así como investigador post-doctoral del *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS). Es redactor de la Revista de Derecho Comunitario Europeo y miembro del consejo de redacción del *European Journal of Risk Regulation*.

ALFONSO EGEA

Coordinador del Panel Unión Europea del Observatorio de Política Exterior Española de la Fundación Alternativas. Doctor en Ciencia Política (Instituto Juan March) ha sido profesor de Ciencia Política en la *Syracuse University* y en el Departamento de Gobierno de la *Dublin City University*, Dublín

ROMÁN ESCOLANO

Director del Relaciones Institucionales del BBVA.

Economista. Pertenece al Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Coordina la actividad institucional exterior del banco, su participación en diversos foros e instituciones financieras internacionales y, en particular, sus relaciones con la Unión Europea.

Desde 2000 hasta 2004 fue Director del Departamento de Economía del Gabinete del Presidente del Gobierno. Anteriormente, fue Asesor del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas (1991-92), Consejero en la Oficina Comercial de la Embajada de España en Tailandia (1992-97) y Asesor del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1997-98).

Es miembro del Comité de “*Global Banking Issues*” de la Federación Bancaria Europea (FBE) y del Patronato de la Fundación Consejo España-China.

NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

Profesora de Derecho Internacional en la Universidad de Zaragoza y profesora Jean Monnet.

Coordinadora de Programa de Doctorado en Unión Europea de la Universidad de Zaragoza.

Actualmente es coordinadora de área, División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad, Ministerio de Defensa.

Es autora y editora de numerosos libros, su última contribución *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations. Prospective views from the US and Europe* (con M. Smith), London, Routledge, 2009.

CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ

Investigadora Principal, Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano.

Profesora titular de Ciencia Política en la UNED e imparte clases en los Institutos Universitarios Ortega y Gasset y General Gutiérrez Mellado, y en la Escuela Diplomática. Ha sido investigadora visitante en el *Centre on Migration Policy and Society* de la Universidad de Oxford y en el Centro de Estudios Políticos de Budapest.

Ha participado en los proyectos financiados por la Comisión Europea POLITIS (*Active Civic Participation of Third Country Immigrants*) y CLANDESTINO (*Undocumented Migration: Counting the Uncountable*) y en el proyecto internacional “*Illegal immigration and trafficking and smuggling in human beings*”.

PAUL ISBELL

Director del programa “La geoestrategia de la energía” e investigador principal responsable del proyecto “Relaciones España-EEUU”. Ha sido investigador de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano entre 2002 y 2008. A partir de septiembre de 2008, tiene su base de operaciones en Washington, DC, donde colabora como *Senior Associated* del CSIS (*Center for Strategic & Internacional Studies*), vinculado a los programas de Europa y de las Américas, y como *Senior Fellow* visitante en el *Inter-American Dialogue* dedicado a temas energéticos en América Latina. Antes había trabajado como economista en la banca mayorista global del Banco Santander, analizando la evolución de las economías latinoamericanas, y para varias universidades en España, América Latina y EEUU.

DIEGO LÓPEZ GARRIDO

Secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 y Catedrático de Derecho Constitucional. Ha sido diputado desde el año 1996 y portavoz del grupo socialista en el Congreso entre 2006 y 2008. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Empresariales por el ICADE. En el Instituto Internacional de los Derechos del Hombre de Estrasburgo completó su formación académica donde se diplomó en Derecho Internacional y Derecho Comparado de los Derechos del Hombre y en Derecho Humanitario y Derecho de la Guerra. Fue letrado de las Cortes Generales desde 1975 hasta 1990. De forma paralela, en 1981, se doctoró en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, con la tesis titulada “La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista”. Participó además en la Convención europea que redactó el proyecto de Constitución Europea.

JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ DE VILLAREAL BAENA

Embajador-Director de la Escuela Diplomática en febrero de 2009.

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y diplomado en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática. Ingresó en la Carrera Diplomática en 1977. Desde entonces ha sido destinado a numerosos puestos, entre ellos destacan los siguientes:

Subdirector General de Países Andinos, Brasil y Cuenca del Plata (Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica), en agosto de 1997. Subdirector General de Relaciones Económicas Bilaterales con Países en Desarrollo (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales), en febrero de 2002. Cónsul General de España en Estrasburgo en octubre de 2003. Embajador de España en la República de Chile en enero de 2005. Ministro Plenipotenciario de segunda Clase, en septiembre de 2006.

IGNACIO MOLINA

Investigador principal del área de Europa del Real Instituto Elcano.

Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Master en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid), Master en Derecho Comunitario Europeo y Licenciado tanto en Derecho como en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Granada). Ha sido *Visiting Fellow*, con beca Fulbright, en la Universidad de Harvard y *Junior Visitor* en *Nuffield College* (Universidad de Oxford).

Sus áreas prioritarias de interés son la política europea de España, las relaciones de la Unión con sus Estados miembros y la europeización del gobierno español.

FRANCISCO PÉREZ

Subdirector General de Asuntos de Justicia e Interior, Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Funcionario de la Administración General del Estado durante gran parte de su carrera se ha dedicado al trabajo internacional. Se ha ocupado de asuntos sociales, drogas e inmigración y ha representado a España en múltiples foros internacionales.

CLARA PORTELA

Profesora ayudante de Ciencia Política en *School of Social Sciences, Singapore Management University, Singapore*. Doctora en Ciencia Política por el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.

Master en Ciencia Política por la *Freie Universität Berlin, Berlin, Alemania/ University of Ulster, L'derry, N. Ireland, Reino Unido*.

ALICIA SORROZA BLANCO

Investigadora en Política Exterior y Seguridad en Europa del Real Instituto Elcano. Profesora de posgrado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, con el cual colabora en diversos proyectos de investigación internacionales. Politóloga y licenciada en Relaciones Internacionales, es Master en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y en Estudios Europeos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Se ha centrado en el análisis de la dimensión exterior y de seguridad de la Unión Europea, y recientemente en el ámbito de Justicia e Interior. Ha publicado en diversos medios y en obras colectivas, como *La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global* (con Charles Powell) en "Las democracias occidentales frente al terrorismo global" (coordinadora de edición), Ariel y Real Instituto Elcano, 2008.

CAMILO VILLARINO

Diplomático. Actualmente es Consejero para Asuntos Transatlánticos y de Seguridad y Defensa en la Embajada de España en Washington. Entre 2002 y 2008 fue subdirector general de Asuntos Institucionales para la Unión Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores, responsable del equipo técnico encargado de las negociaciones de los nuevos Tratados de la Unión Europea. Es, además vicepresidente, del Real Instituto de Estudios Europeos. Su obra más reciente es "Un mundo en cambio. Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea", Política Exterior e Icaria editorial, Barcelona, 2009.

PROGRAMA DEL SEMINARIO "LOS RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010", 6 DE NOVIEMBRE DE 2009



Instituto Universitario
de Estudios Europeos
Universidad San Pablo



Real
Instituto
Elcano



Los retos de la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010

9.30 Inauguración

Marcelino Oreja, Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo

Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Director del Real Instituto Elcano

Nicolás Sartorius, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas

Discurso inaugural a cargo de

Diego López Garrido

Secretario de Estado para la UE, MAEC

"Retos y desafíos de la Presidencia Española para la Unión europea"

10.30 Mesa redonda: "¿Hacia una verdadera política europea de inmigración?"

Ponentes:

Carmen González Enríquez, Investigadora Principal, Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano

David Chico, Vocal Asesor, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración

Francisco Pérez Pérez, Subdirector General, Asuntos de Justicia e Interior, Secretaría de Estado de la UE, MAEC

Moderador: **Joaquín Arango**, Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

11.30 Pausa Café

11.45 Mesa Redonda: "Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española"

Ponentes:

Román Escolano, Director de Relaciones Institucionales, BBVA

Miguel Ángel Navarro, Secretario General para la UE, MAEC

Emilio Ontiveros, Presidente, Analistas Financieros Internacionales

Moderador: **José María Beneyto**, Director, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo

12.45 Mesa Redonda: "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea: un instrumento para reforzar la política exterior europea"

Ponentes:

Alfonso Egea de Haro, Coordinador Panel UE, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas

José Antonio Martínez de Villarreal, Embajador Director de la Escuela Diplomática

Natividad Fernández Sola, Coordinadora de Área, División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad, Ministerio de Defensa

Moderador: **Alicia Sordo Blanco**, Investigadora, Real Instituto Elcano

13.45-14.00 Reflexión Final

Carlos Carnero, Embajador en Misión Especial para Proyectos en el Marco de la Integración Europea, MAEC



FOTOGRAFÍAS DEL SEMINARIO “LOS RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010”, 6 DE NOVIEMBRE DE 2009





Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea

Innovando Europa

I Una rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa

1. La puesta en marcha de las nuevas instituciones de la Unión Europea
2. El lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior
3. La abolición de la rotación

II La recuperación económica y la creación de empleo. Europa 2020

1. Salida de la crisis
2. Por un crecimiento sostenible y equilibrado Europa 2020
3. La reforma de la supervisión del sistema financiero

III Europa, un actor global, responsable y solidario

1. Una nueva etapa en la Política Exterior de Seguridad y de Cooperación europea
2. Una nueva dimensión en la relación con Estados Unidos y Canadá
3. Un salto cualitativo con América Latina y el Caribe
4. Nuevas relaciones de vecindad inmediata y equilibradas
5. La ampliación de la Unión. El impulso europeo en las Relaciones Exteriores
6. La mirada hacia Asia. Fortalecer la cooperación para abordar la agenda global

IV Una Europa de derechos y libertades, una Europa para los ciudadanos

1. Una Europa más democrática con la participación de los ciudadanos. La iniciativa legislativa popular
2. La Carta de los Derechos Fundamentales, una mayor garantía para los ciudadanos
3. La adhesión a Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
4. Reforzando la dimensión social de Europa
5. Luchar contra la violencia de género
6. La Unión Europea como espacio común de libertad, seguridad y justicia
7. Impulsar la Política Europea de inmigración y Asilo

 **2010.ES**

Innovando Europa

